

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE ECONOMÍA

Disertación de grado para obtener el título de Economista

**Análisis de los negocios informales en la economía
ecuatoriana y su transición a la formalidad. 2011**

Diego Sebastián Rodríguez Sandoval

sebastian_r87@hotmail.com

Director: Eco. Mauricio Zurita N.

mauriciozurita1780@hotmail.com

Quito, octubre de 2012

Resumen

Se analizó la situación de la economía informal en el Ecuador y la razón por la cual las personas prefieren mantenerse bajo esta modalidad dadas las barreras o impedimentos que implica el proceso de formalización. Luego de haber determinado la dinámica de los informales en el Ecuador y los elementos específicos que les incentivan a no formalizarse, y tomando en cuenta el marco legal e institucional del Ecuador, se concluye que definitivamente es posible pensar en una transición a la formalidad a través de políticas de gobierno apropiadas y una administración tributaria que ayude a facilitar el proceso y los costos, ya que es vital que los aportes impositivos se vean reflejados en la recaudación tributaria. El documento hace también una revisión y un análisis de la economía informal en varios países de Latinoamérica y El Caribe, donde se analiza y compara a Ecuador con otros países de la región. Se investigó, finalmente, la situación tributaria en el Ecuador y a qué están obligados los cooperantes. Se analizó el régimen impositivo simplificado del Ecuador (RISE) como respuesta a una necesidad en la recaudación tributaria.

Palabras clave: Informalidad, formalidad, acceso a crédito, RISE.

A mis padres, hermanos, amigos y demás seres queridos que me brindaron su apoyo y confianza de manera incondicional.

Agradezco de manera especial al Economista Mauricio Zurita Núñez por su dirección, apoyo y valiosos aportes para el desarrollo de la presente investigación.

A los profesores lectores, docentes, personal administrativo, y amistades.

Análisis de los negocios informales en la economía ecuatoriana y su transición a la formalidad. 2010

Prólogo	6
Capítulo I: Introducción	7
Planteamiento del problema.....	8
Justificación	9
Objetivos.....	10
Metodología de investigación	10
Capítulo II: Fundamentación teórica	12
Informalidad en general	12
Dinámica del sector informal	14
Enfoques conceptuales del sector informal	15
Mercado laboral ecuatoriano	18
Capítulo III: La economía informal en el Ecuador	29
Estructura de la economía informal	29
Operación de las empresas en el Ecuador: Marco institucional	30
Factores para la permanencia en la informalidad en el Ecuador	36
Hacer posible la transición al sector formal	37
Empleo informal en América Latina	49
Capítulo IV: Análisis tributario en Ecuador y el RISE	61
Servicio de Rentas Internas y reformas tributarias	61
Análisis tributario en el Ecuador.....	64
Régimen impositivo simplificado del Ecuador (RISE)	67
Conclusiones	72
Recomendaciones	75
Referencias bibliográficas	77

Prólogo

En esta investigación se analiza la informalidad en el Ecuador y los factores que motivan a las personas a su permanencia en ella. También abarca la transición a la formalidad y de cierta manera convence a los lectores que realizarla sí es posible. Específicamente, esta disertación hace un análisis de las ventajas y desventajas de mantenerse en la informalidad, hace una comparación con otros países de la región y muestra el marco tributario en el Ecuador y al régimen impositivo simplificado del Ecuador (RISE) como una solución para la recaudación tributaria.

En base a lo anterior, el trabajo está dividido en cinco capítulos. En el primero se expone, a manera de introducción, la informalidad en el Ecuador y, según esto, se desarrollan las preguntas de investigación, hipótesis y objetivos para orientar el contenido de la disertación.

En el segundo capítulo se desarrolla la fundamentación teórica necesaria para este análisis. Entre los distintos temas explicados están: la informalidad en términos generales, la dinámica del sector, los enfoques conceptuales de la informalidad y la composición del mercado laboral ecuatoriano.

En el tercer capítulo se describe la estructura del sector informal, el marco legal e institucional del Ecuador con respecto a la formalización, factores que afectan a las personas e incentivan a la permanencia en la informalidad en el Ecuador, la posible transición de la informalidad a la formalidad y un análisis del sector en América Latina.

En el cuarto capítulo se analiza al Servicio de Rentas Internas ecuatoriano (SRI) y sus últimas reformas tributarias, además de un análisis de la situación tributaria en el Ecuador. Finalmente se centra en el régimen impositivo simplificado del Ecuador (RISE); sus objetivos, ventajas, desventajas y primeros resultados.

El último capítulo plantea las conclusiones y recomendaciones obtenidas para la investigación desarrollada.

Capítulo I: Introducción

El Fondo Monetario Internacional (FMI, 2009: 21) define al mercado informal como el conjunto o grupo de empresas que producen y distribuyen bienes considerados como prohibidos, que no pagan ningún tipo de impuesto y que sus actividades no están registradas en los datos estadísticos oficiales de los ingresos nacionales.

La corriente anglosajona (llamada así por el hecho de haber sido desarrollada en países como Estados Unidos de América y los de Europa Occidental) por su parte señala a lo informal como el conjunto de actividades económicas que se realizan lícitamente dentro de un mercado, pero que, sin embargo, sus transacciones no se contabilizan en las estadísticas de las cuentas nacionales, debido a que dichas actividades “escapan” del registro formal con el fin de rehuir, total o parcialmente, los controles del Estado, tales como los impuestos, las leyes u otros requisitos legales.¹

Esta distorsión del sistema económico, que se origina principalmente por las características del mercado laboral y la ausencia en la aplicación de normas regulatorias, representa un verdadero problema social para los gobiernos, contracción de recursos financieros para el fisco, espacio para la comercialización de productos de origen ilícito, competencia desleal para las empresas formales y un verdadero reto para los gestores de la administración tributaria.

Los sistemas simplificados aplicados por varios países de la región, constituyen un mecanismo mediante el cual se contribuye a la formalización de las microempresas. La simplificación del sistema tributario facilita el cumplimiento de sus obligaciones tributarias; pero, a la vez, incorpora mayor inequidad en la distribución de la carga fiscal. En este sentido, y como es la experiencia en varios países, los sistemas simplificados deben evolucionar en la medida que la sociedad consolida su cultura tributaria.

Entre las causas se utilizan para explicar cómo se ha asociado la expansión del sector informal urbano, Guillermo Perry (2007: 61) señala: migración del campo a la ciudad debido al crecimiento desproporcionado de las ciudades y marginalidad de algunos estratos y desempleo por la no capacidad de absorción de la mano de obra y por el ciclo económico en contraposición con el sector formal.

¹ Instituto Libertad y Democracia (ILD), Estimación de la magnitud de la actividad económica informal en Perú. Lima: ILD, 1986. p. 4 y 5.

Respecto al segundo punto, esto implicaría que la mano de obra liberada por el sector formal en etapas de crisis sea extraída por el sector informal y que éste le suministre al sector formal de la fuerza laboral necesaria en periodos de auge. En este caso, pudiera darse también que el sector informal decrezca cuando crezcan las tasas de desempleo, y aumente cuando el desempleo disminuye, es decir que el sector informal es tan sensible como cualquier otro, a las fases del ciclo económico.

Planteamiento del problema

Definición del problema

El crecimiento del sector informal data de la década de los ochentas, teniendo como principales causas la falta de trabajo formal, la expansión de las ciudades que va de la mano con la migración y la marginalidad. En los noventa, el empeoramiento de las condiciones laborales se incrementa, la tasa de desempleo pasa de 8,3% al 10%, y así genera un incremento del empleo informal a causa de la crisis de 1998 y la dolarización, donde se nota que este sector creció 24%, mientras que el moderno o formal lo hizo en 12%. Cabe recalcar que durante este periodo (1990 - 2000), las tasas de desempleo pudieron haber sido mayores sino hubiera sido por la migración al exterior de muchos ecuatorianos que alivió la presión de la demanda de trabajo.

Aquí surgen los términos trabajadores informales independientes y los informales asalariados. Los primeros incluyen a propietarios de microempresas y a profesionales independientes, así como a los artesanos, obreros de la construcción, choferes de taxis y vendedores callejeros. El sector informal asalariado abarca en gran medida a empleados domésticos, trabajadores familiares sin sueldo, trabajadores de microempresas, y quienes trabajan en empresas más grandes bajo arreglos laborales informales (empleo tercerizado), los cuales generan la mayor proporción de empleo.

Las características que se correlacionan de forma más sobresalientes con el empleo informal son el tamaño de la empresa (cinco empleados o menos), educación (nivel educativo menor a secundaria completa), sector industrial (construcción, agricultura, comercio minorista y transporte), duración del empleo (menos de un año), edad (asalariados informales son predominantemente jóvenes, mientras que trabajadores independientes son, en su mayoría, personas de mayor edad), y la situación familiar de las mujeres (mujeres casadas, que tienen hijos).

En el año 2001, las características del mercado laboral ecuatoriano reflejaban un 45% del total de trabajadores ocupados desempeñando actividades económicas en el sector informal; en tanto que en el subempleo, medido como el número de personas que teniendo edad para trabajar son

contratadas por un tiempo inferior a 40 horas semanales, abarcaba al 63% de este grupo de la población.

Para el año 2011, la informalidad siguió creciendo puesto que a muchas personas les favorece la permanencia en este sector. A pesar de que con la implementación del RISE en el año 2008 ha subido el número de inscritos (aportantes), este proceso se piensa mantener hasta conseguir resultados mejores.

Preguntas de investigación

- ¿Por qué las personas prefieren quedarse en la informalidad y cuáles son los procesos que debe seguir una microempresa del sector informal para pasar a formar parte del sector formal?
- ¿Cuál es el marco legal e institucional que rigen a los mercados informales en el Ecuador y cuál es la importancia de los negocios informales y las microempresas en la economía del país?
- ¿Qué ha logrado el gobierno ecuatoriano actual con la implementación del régimen impositivo simplificado (RISE)?

Delimitación

El estudio se realizó mediante el análisis de la situación y estructura de los negocios informales del Ecuador durante el actual gobierno, desde el año 2007 hasta la finales del 2011. Además se describió la importancia, las oportunidades y las ventajas que este sector presenta en la economía del país, y la solución al gobierno para la recaudación tributaria.

Justificación

Los negocios informales en el Ecuador son una herramienta importante para el desarrollo y crecimiento económico y social del país. Estos negocios brindan la oportunidad de generar empleo y, a su vez, permiten obtener ingresos y mejorar las condiciones de vida de las personas que no tienen acceso a los beneficios de la economía formal.

El sector informal presenta elementos específicos que le identifica y caracteriza, que permite visualizar sus fortalezas y debilidades. En el mercado se han presentado limitaciones para pasar del sector informal al formal de la economía que han impedido que se plasme dicha transición. Además, existen posibilidades para mejorar las condiciones del sector informal y las microempresas y, por ende, del microempresariado que en muchas ocasiones son desconocidas y no aprovechadas.

El conocimiento de las características y condiciones de la economía informal permite un direccionamiento y la identificación de las potencialidades y deficiencias de los mercados informales y su posible transformación a la economía formal, y con ello una mejor distribución de la riqueza a través de la generación de recursos económicos por las unidades productivas del sector informal.

Objetivos

General

- Establecer las razones de la creación y existencia de negocios informales en la economía ecuatoriana, sus características y su transición a la formalidad.

Específicos

- Determinar la importancia del sector informal en la economía ecuatoriana.
- Establecer los beneficios y las limitaciones para el sector informal al trasladarse a la parte formal de la economía.
- Determinar los pasos necesarios para que las empresas pertenecientes al sector informal puedan trasladarse al sector formal.
- Analizar la creación y primeros resultados del régimen impositivo simplificado en el Ecuador (RISE).

Metodología de investigación

Tipo de investigación

Los tipos de investigación que se utilizaron en este trabajo fueron teóricos y descriptivos. La primera porque parte de un marco teórico que busca incrementar y aclarar los conocimientos ya existentes respecto al mercado formal y el sector informal. Por otra parte, fue una investigación descriptiva, ya que se describieron datos y características de la población objeto de estudio.

Métodos de investigación

El universo constituye las unidades productivas de la economía informal y las microempresas del país establecidas en el censo económico, las cuales están clasificadas por sector económico.

El método es el deductivo, porque se partió de hechos o realidades generales para comprobar hechos particulares.

Se utilizó la técnica documental. Esta permitió identificar, encontrar, seleccionar, examinar, analizar y organizar los datos de estudio. Tomando en cuenta este particular, los pasos que se siguieron en el desarrollo de la investigación fueron los siguientes: observación, comparación, abstracción y generalización.

Fuentes de información

Para esta investigación fue necesario recurrir a fuentes de información primaria y secundaria. En cuanto a las fuentes de información primaria, como recursos investigativos, fue necesario tomar en cuenta la información disponible el censo económico de 2010, publicaciones del Banco Central, SRI, OIT, diarios, noticias, apuntes de investigación, etc. En lo que se refiere a las fuentes de información secundaria, los recursos necesarios fueron libros de texto, artículos de revistas y páginas web.

Sin embargo, se dio mayor relevancia a las fuentes de información primaria, ya que se las puede considerar como información de “primera mano”, en tanto que las fuentes de información secundaria tienen el inconveniente de no proporcionar la totalidad de la información necesaria.

Procedimiento metodológico

En primera instancia, se recolectaron los datos y la información, para luego realizar una sistematización, en la que se analizó, comparó y procesó la información obtenida previamente para conocer el diagnóstico real de la informalidad en Ecuador.

En base a esto se desarrolló el análisis como tal, del cual se desprendieron posteriormente las conclusiones y recomendaciones sobre las políticas y estrategias a tomar para promover la formalización del sector informal.

Capítulo II: Fundamentación teórica

Informalidad en general

Según Patricia Fernández-Kelly (2006: 1), el término "informalidad" fue introducido por un estudio del antropólogo Keith Hart sobre las transacciones de pequeños empresarios en Ghana, cuyas actividades económicas normalmente estaban fuera del control oficial, aunque no necesariamente eran ilegales.

El tema original de Hart fue reformulado en 1986 por el economista peruano Hernando De Soto, quien en su libro *El otro sendero* definió a la informalidad como "la respuesta popular a los estados mercantilistas rígidos, que son dominantes en países latinoamericanos, y que sobreviven otorgando a una pequeña élite el privilegio de participar legalmente en la economía" (Fernández-Kelly, 2006: 25).

El Programa de Recuperación de Empleo en América Latina y el Caribe (PREALC, 2002: 87), define a la informalidad como un mecanismo de supervivencia en respuesta a la falta de creación de trabajos suficientes en la economía moderna. De la misma manera, el PREALC relaciona a este concepto con los bajos ingresos de los trabajadores y su productividad. El PREALC alude a un criterio de racionalidad productiva para identificar al sector informal. En muchas de las encuestas no constan las preguntas específicas para identificar la existencia de prácticas contables o el registro institucional de la unidad económica. Para suplir esta carencia se recurrió a otras variables que permiten una aproximación al grado de organización del negocio, de acuerdo a las posibilidades de cada encuesta.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2009: 19) define al sector informal como el conjunto de actividades informales comunes y de fácil acceso, de baja escala y con alta intensidad laboral, donde el uso de recursos y tecnologías son básicos y, de manera general, donde la actividad es de propiedad de una familia que vive de la renta mensual de su propio negocio. La OIT explica claramente que en este sector, las habilidades requeridas para conducir las actividades se adquieren por experiencia, mas no por conocimiento académico o formal y los mercados en los cuales son integrados son competitivos y no regulados.

El empleo informal, que es una realidad característica del desarrollo de la región, ha constituido una preocupación permanente de la OIT en América Latina desde los años setenta. En cuanto a la definición, existen algunas estimaciones basadas en la 15ª y 17ª Conferencias Internacionales de Estadísticos del Trabajo (CIET, 1998; 61) de la OIT. La información abarca un grupo de países de América Latina para los que se pueden aplicar de manera aproximada las definiciones de la 15ª y 17ª CIET, con base en un procesamiento especial de las encuestas de hogares disponibles en el

programa Sistema de Información Laboral para América Latina y el Caribe (SIALC/Panamá). Este ejercicio de reprocesamiento se ha hecho en conjunto con el Departamento de Estadística de la OIT/Ginebra para 16 países de América Latina.

Los cambios del agregado de los 16 países no fueron posibles evaluar, debido a la inexistencia de datos uniformes para todos los países en los años examinados. En todo caso, los estudios de la OIT hacen un esfuerzo por presentar un panorama general que se puede observar con mayor detalle en la parte final del tercer capítulo de la presente disertación.

En cuanto a los conceptos y definiciones del sector informal, existen importantes modificaciones que se observan en la estructura del sector informal hacia fines de la década.

La 15ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET, 1998; 68) estableció la noción de empleo en el sector informal a partir de las características del establecimiento o unidad productiva. Se marca que corresponde al empleo en las unidades de producción con bajo nivel de organización, que presentan muy poca o ninguna división entre trabajo y capital y realizan sus actividades en pequeña escala. Generalmente son unidades que, de acuerdo al sistema de cuentas nacionales de los países, integran el sector de los hogares, puesto que no están constituidas en sociedad o como entidad jurídica independiente del hogar que las conduce y carecen de prácticas contables que permitan una clara diferenciación entre los flujos de ingreso y gastos derivados del giro económico de la unidad de producción respecto al patrimonio del hogar o de sus propietarios. Es decir, son unidades de producción pertenecientes al sector institucional de los hogares, que no tienen una condición jurídica y económica independiente del hogar o sus propietarios e incluyen tanto a las empresas informales de trabajadores por cuenta propia, como a las empresas de empleadores informales.

Para la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET, 1998; 82), la noción de empleo informal se basa en las características del empleo, trabajo o puesto de la persona y considera que las personas con un empleo informal son aquellas que en su relación laboral no están cubiertas por las normas de protección establecidas en la legislación laboral o social, sea por razones de hecho o de derecho. Esta condición de empleo informal se observa tanto entre las personas ocupadas en el sector formal, informal como en el servicio doméstico de los hogares.

La diferencia conceptual entre las definiciones de las dos conferencias es que en el segundo caso ya se menciona el tema de seguridad social, siendo éste un factor fundamental para las personas que trabajan en la informalidad puesto que al no aportar al fisco, pierden todo tipo de protección y garantía social.

El criterio clave para identificar el carácter informal del empleo entre los asalariados es una consideración jurídica sobre el acceso efectivo a las normas de protección del trabajo. Con este criterio se abre la posibilidad de encontrar un segmento importante de empleo informal en el

sector de empresas formales o registradas porque la informalidad en el trabajo de las personas deviene de una situación de incumplimiento de la legislación laboral o social.

Desde la perspectiva del diagnóstico, resulta importante distinguir entre ambos componentes de la informalidad, dado que constituyen fenómenos diferentes. La causa principal del empleo informal en los asalariados de las empresas formales es el incumplimiento del marco normativo, sea por desconocimiento de la ley o por incapacidad de pagar el costo de la formalidad del empleo. En cambio, la composición del sector informal de empresas es heterogénea y en la práctica corresponde mayoritariamente a micronegocios de trabajadores por cuenta propia y de microempresarios informales no registrados, cuyo principal problema es la poca dotación de capital y la pequeña escala en que operan, que les dificulta alcanzar niveles de productividad adecuados para cubrir los costos de la formalización.

Dinámica del sector informal

En el pasado se elaboraron diversos enfoques para analizar la dinámica del sector informal. Por un lado, de acuerdo al punto de vista citado del PREALC (2002; 78) de la racionalidad productiva, el sector informal se interpreta como una consecuencia del excedente de fuerza de trabajo y un problema estructural del desarrollo. La limitación de las economías de la región para crear empleos asalariados y formales suficientes, dadas las restricciones al crecimiento y la inversión prevalecientes en el largo plazo constituye el determinante estructural de fondo.

Con esta interpretación, el mayor problema del sector informal es el bajo nivel de productividad e ingreso que caracterizan a estos sectores productivos de subsistencia. Este punto de vista conduce a políticas destinadas a fomentar la productividad, la ampliación de los mercados e ingresos de las unidades del sector informal, además de todo el marco de políticas macroeconómicas para el fomento del crecimiento y la inversión del conjunto de la economía.

En la perspectiva opuesta se encuentran las interpretaciones que destacan en el sector informal como consecuencia de una intervención excesiva del Estado con normas y regulaciones que hacen difícil transitar hacia la formalidad o costear la formalización de los negocios. Por su parte, la OIT (2009; 14) mantiene otra versión de este enfoque, donde concibe al sector informal como un fenómeno de escape y exclusión, debido a la imposibilidad de cumplimiento con las reglas de la formalidad o porque los trabajadores pueden encontrar en muchos segmentos del sector informal iguales o mejores beneficios que en la formalidad, lo cual estimula el tránsito o escape hacia la informalidad. Estas concepciones suponen, principalmente, un énfasis de políticas de desregulación estatal para favorecer la formalización.

Sin embargo, la ausencia de consenso en la actualidad sobre el concepto y la definición del sector informal se refleja en la existencia de una gran multitud de términos empleados para designarlo. Así, se ha dialogado de economía no oficial, subterránea, sumergida, clandestina, paralela, marginal, gris, invisible, etc.

De acuerdo a Roubaud (1994: 53), algunos de estos términos empleados para designar a las actividades que escapan a las normas legales y estadísticas recubren en realidad tres entradas distintas al sector informal:

- Un punto de vista puramente estadístico, sin emitir juicios sobre la actividad misma ni sobre las motivaciones de los agentes que participan en aquellas. Interesa, ante todo, la medición del fenómeno no registrado, observado y medido.
- Un punto de vista del comportamiento supuestamente evasivo de los agentes frente a la legalidad y las normas impuestas por el Estado. Los agentes son asimilados poco menos que a delincuentes económicos, lo cual tiene fuerte connotación negativa en muchos casos.
- Y un punto de vista de la logística económica ya que se habla en particular del modo de producción específico del sector informal, lo cual abarca no sólo las actividades económicas, sino también sus interrelaciones con la organización social, los aspectos culturales, los lazos de solidaridad, el capital social, etc.

A partir de cada uno de estos puntos de vista se desprenden enfoques distintos para interpretar el origen y la dinámica del sector informal. Por un lado, se tiene un enfoque estadístico que comenzó la OIT a inicios de los setenta donde se crearon conceptos y métodos específicos para los países en desarrollo; y, por otro lado (un poco más tarde, hacia finales de los setenta), el enfoque de la economía subterránea, cuyo campo de aplicación primero fue el de los países desarrollados para luego extenderse hacia los países en desarrollo.

Enfoques conceptuales del sector informal

La OIT (2006: 27-29) acepta tres enfoques conceptuales del sector informal para entender su definición. Estos son:

El sector informal como modo de producción: donde parte de la existencia de un sector cuya lógica de producción difiere de la que domina el resto de la economía. El sector informal se presenta, entonces, como el conjunto de las actividades realizadas por personas cuyo objetivo es asegurar la supervivencia del grupo (familiar en la mayoría de los casos). Se desarrolla fuera de la mentalidad acumuladora que caracteriza al capitalismo moderno. Esta lógica económica

desemboca directamente en un cierto número de consecuencias: utilización de técnicas intensivas en trabajo, ingresos débiles y productividad limitada. A este sector lo caracteriza la heterogeneidad del mercado de trabajo, que resulta del excedente estructural de mano de obra y de capacidad insuficiente del sector moderno para absorberlo.

Este enfoque toma en cuenta, sobre todo, las particularidades de los mercados laborales latinoamericanos. El avance tecnológico conduce a privilegiar el capital contra el trabajo, al adoptarse técnicas. La existencia de una tasa de crecimiento elevada de la población activa prohíbe toda reducción a mediano plazo de este sector informal, a pesar del extraordinario dinamismo industrial del subcontinente, por lo menos hasta el principio de los ochenta.

Según cuenta la OIT (2009; 108), este enfoque tiene sus antecedentes en trabajos sobre la marginalidad en América Latina realizados por Aníbal Quijano² y Raúl Presbish³. La preocupación central eran, para Quijano, los fenómenos de marginalidad o de subcultura de los pobres, generados por la situación de excedentes de mano de obra en las ciudades como consecuencia del éxodo rural, provocado por una estructura social que implicaba una fuerte concentración de la riqueza (en particular la tierra). Estos migrantes rurales en la ciudad, no pudiendo ser absorbidos por el sector moderno de la economía, tuvieron que desarrollar actividades que les permitiera alcanzar un ingreso pero al mismo tiempo mantener lazos de solidaridad, pues también se encontraban excluidos en los sistemas de producción social.

Por su parte, los trabajos de Presbish aportaron un marco dentro del cual interpretar y analizar esta insuficiente absorción de la mano de obra en lo que él llamó un sistema de subordinación centro-periferia, en el cual las asimetrías de las relaciones internacionales son generadoras de desigualdad y de progreso técnico y la manera en que éste se difunde o no impone una cierta división internacional del trabajo que condena a largas franjas de la población a ocupar empleos de muy baja productividad.

El sector informal opera bajo este enfoque con su propia lógica y características. Los trabajadores tienen muy baja calificación y no disponen mayormente de capital ni tienen acceso al crédito, no existen barreras a la entrada, por lo cual se trata de una economía no regulada, de fácil saturación⁴.

²Sociólogo y teórico político peruano. Ha escrito numerosos libros y publicaciones sobre la problemática social, la democracia y la informalidad. Actualmente es profesor del departamento de sociología de la Universidad de Binghamton. Nueva York, Estados Unidos.

³Fue un economista argentino. Autor de "Introducción a Keynes" (1947). Fue Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) desde 1950 hasta 1963.

⁴Bajo este contexto, a nivel de la economía donde no se esperarían nuevos incrementos.

Para este enfoque, los aportes de Souza (2008; 15) sugirieron que la lógica económica de las unidades informales no es la de maximizar las utilidades, como en el caso de la lógica empresarial capitalista, sino de maximizar el consumo en el mejor de los casos o sólo la reproducción de relaciones sociales que integran una dimensión redistributiva ausente en las empresas capitalistas.

La extralegalidad generada por el Estado: donde se considera el sector informal como el conjunto de las actividades irregulares, ya sea que su ejercicio sea ilegal o que no cumple con las normas fiscales, laborales o comerciales.

La extralegalidad generalmente se da donde la reproducción del sector informal refleja la necesidad funcional del capitalismo de subordinar las formas no capitalistas de producción para mantener su nivel de rentabilidad. La economía informal no debe ser considerada de manera autónoma, sino en el cuadro de un proceso histórico, donde actividades formales e informales están profundamente mezcladas. Por razones de costos, ciertas empresas renuncian, al menos parcialmente, a la contratación de nuevos asalariados declarados, y prefieren subcontratar con una red de trabajadores a domicilio. Paralelamente, las grandes firmas diversifican los estatus de sus empleados dentro de las mismas empresas, multiplican los empleos precarios, lo cual permite un ajuste más rápido con la dinámica de la demanda. Por lo tanto, el sector informal se transforma en un segmento no regulado, pero directamente subordinado al sector capitalista.

La extralegalidad se entiende como una estrategia de supervivencia frente a las trabas burocráticas. Con su exceso de regulaciones, el Estado hace los costos de legalización inalcanzables. El no respeto de las leyes constituye la única forma de sobrevivir y de ejercer su iniciativa económica.

La causa de la existencia del sector informal estaría del lado del exceso de reglamentaciones y cargas fiscales asociadas a la creación y funcionamiento de las empresas; la única alternativa que le queda al ambiente empresarial es desobedecer las leyes y reglamentos y sólo así poder dar rienda suelta a la creación de empresas. Este enfoque fue propuesto por Hernando De Soto (1986; 55) en su libro *El otro sendero*. Esta argumentación de De Soto se basa en dos hipótesis, donde el autor demuestra que para crear una empresa informal existe una maraña administrativa tan intrincada que impone costos altísimos a la creación de empresas formales. Buena parte del libro de De Soto está dedicada a detallar y estimar dichos costos. Por ejemplo, se constató que se necesitan, en promedio, 80 meses para que una persona de ingresos bajos pueda obtener un permiso de construcción, más de tres años para lograr una licencia como transportista de pasajeros, y 17 meses para que un grupo de vendedores ambulantes pueda salir de la calle. En este cálculo, no se tomó en cuenta el costo monetario inducido, así como las numerosas coimas sin las cuales nada sería posible.

Se podría objetar que en realidad existe un acomodo tanto de la parte del Estado como de los creadores de unidades productivas que desemboca en una legalidad recreada, pragmática (por

ejemplo ambulantes operando con autorización de gobiernos locales y pagando coimas a pesar de no tener un registro fiscal ni estadístico). La legalidad se va construyendo normativamente de manera extralegal.

La segunda hipótesis de De Soto es que las empresas se crean informales o se sumergen en la informalidad debido a la alta presión fiscal y los costos administrativos. Sin embargo, ésta no es una cuestión teórica, sino empírica.

Una interpretación alternativa de lo informal: donde se explica que la principal razón de la informalidad es el desconocimiento de la reglamentación y de su necesidad. La falta de registro está ligada a la debilidad del Estado para controlar las actividades económicas y la principal razón del no registro es el desconocimiento de las leyes. Para los informales, el Estado no existe.

Se trata de unidades institucionales que forman parte de la población teórica pero que están ausentes de las estadísticas, por diversas razones la empresa viene de crearse y todavía no está registrada. Se tiene también el caso de profesiones liberales⁵ que por su tamaño y modo de operación no son ubicados por los registros estadísticos.

Mercado laboral ecuatoriano

Es claro que para comprender mejor la informalidad en la economía ecuatoriana, se necesita entender la conceptualización de los sectores económicos del mercado laboral ecuatoriano y de sus variables. Con el paso de los años, se han creado grandes diferencias en cuanto a la distribución del mercado laboral ecuatoriano y de los conceptos que ésta incluye. A continuación, se presentarán varias investigaciones que ayudan a comprender la evolución de estos conceptos dada la coyuntura del mercado laboral.

Conceptualización de los sectores económicos según BCE-PUCE 1998-2003

Para el período 1998-2003, el Banco Central del Ecuador (BCE) en conjunto con la Pontificia Universidad Católica del Ecuador definió a los sectores económicos del Ecuador de la siguiente manera:

Sector moderno: está constituido por aquellos establecimientos que reúnen las siguientes características:

⁵ Aquellos trabajadores donde impera el aporte intelectual, el conocimiento y la técnica. Su remuneración es por pago de honorarios, es decir, por prestación de servicios mas no por contrato laboral.

- Que se dediquen a la extracción, transformación o venta de bienes y servicios con más de 5 trabajadores.
- Establecimientos de hasta cinco trabajadores, por cuenta propia o patronos y asalariados que sean profesionales, científicos e intelectuales.
- Establecimientos de hasta cinco personas, en cuya rama de actividad no exista posibilidad de clasificarlos como informales, tales como: casas de cambio, agencias de viaje, centros de cómputo, empresas de transporte (Aéreo, terrestre y fluvial) y, otros de similares características.

Sector informal: lo conforman los establecimientos que están constituidos por:

- Trabajadores por cuenta propia y patronos en el que laboran hasta 5 personas, excepto los considerados profesionales, científicos e intelectuales.
- Trabajadores asalariados que prestan sus servicios en establecimientos de hasta 5 personas.
- Todos los trabajadores familiares no remunerados.

Sector agrícola: son aquellos que realizan actividades agropecuarias en las periferias de las ciudades o en el campo.

Sector doméstico: está constituido por trabajadores que laboran en hogares particulares, como empleadas domésticas, niñeras, choferes, etc.

Conceptualización de los sectores económicos según BCE-FLACSO 2003-2007

A partir del año 2003 y hasta el año 2007, el BCE y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), redefinieron los conceptos de los sectores económicos:

Sector moderno: se consideran como trabajadores del sector moderno a profesionales, científicos, intelectuales, técnicos de nivel medio y trabajadores que laboren en actividades consideradas como modernas.

Sector informal: se consideran trabajadores del sector informal a los patronos y socios activos que laboran en empresas cuyo número de trabajadores es menor de seis, que no trabajen en actividades consideradas como modernas. Se consideran también trabajadores del sector informal a aquellos trabajadores asalariados del sector privado que prestan sus servicios en empresas con

menos de seis trabajadores, cuyas labores no se dan en hogares privados con servicio doméstico, realizadas a título individual y no sean actividades consideradas como modernas.

Sector agrícola: conformado por personas que, teniendo vivienda en el área urbana, se dedican a actividades agropecuarias en las periferias de las ciudades o en el campo.

El concepto de sector doméstico no sufrió ningún cambio.

Conceptualización de los sectores económicos según BCE-INEC 2007

Desde el año 2007 hasta la actualidad, los siguientes conceptos son los que se han mantenido para referirse a los diferentes sectores de la economía ecuatoriana:

Sector formal: el anteriormente llamado sector moderno toma el nombre de sector formal ya que se considera como un principio de adscripción a la legalidad. Se califica en base a la condición de “legalmente constituido”. Lo componen las personas ocupadas que trabajan en establecimientos con más de 10 trabajadores y aquellas personas que trabajan en establecimientos de hasta 10 trabajadores, que tienen RUC y llevan registros contables completos.

Sector informal: se lo considera como un grupo de unidades de producción que, según las definiciones y clasificaciones del sistema de cuentas nacionales de las Naciones Unidas, forma parte del sector de los hogares como empresas de hogares; es decir, como empresas que pertenecen a los hogares y que no están constituidas en sociedad.

Dentro del sector de hogares, el sector informal comprende a las empresas informales de personas que trabajan por cuenta propia y a las empresas de empleadores informales. Las empresas informales de trabajadores por cuenta propia son empresas de hogares pertenecientes a, y administradas por, trabajadores por cuenta propia, ya sea individualmente o asociados con otros miembros de su propio hogar o de otros hogares, que pueden emplear trabajadores familiares auxiliares de manera ocasional, pero no contratan empleados asalariados de manera continua y que no llevan registros contables completos o no tienen registro único de contribuyentes (RUC).

Por su parte, las empresas de empleadores informales son empresas de hogares pertenecientes a, y administradas por, empleadores, ya sea individualmente o asociados con miembros de su propio hogar o de otros hogares, que emplean uno o varias personas de manera continua, no tienen registros contables completos o no tienen RUC y su tamaño es de hasta diez trabajadores.

Sector agrícola: se elimina este sector por estar sometido a los mismos criterios de calidad de empleo y subempleo de los otros sectores y porque su mano de obra se presenta tanto en el sector formal como en el informal.

El concepto de sector doméstico no sufrió ningún cambio.

Conceptualización de las variables del mercado laboral ecuatoriano según BCE-INEC 1990-1998

Desde 1990 hasta el año 1998, los conceptos de las variables del mercado laboral ecuatoriano de acuerdo a los estudios del Banco Central del Ecuador (BCE) y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), eran los siguientes:

Población en edad de trabajar (PET): comprende toda la población de ambos sexos que se encuentra entre los límites de edad, es decir mayores a 10 años y menores a 65 años, sin embargo en la investigación no se considera el límite superior.

Población económicamente activa (PEA): está integrada por la población de ambos sexos, comprendida entre los límites de edad, que forma parte de la mano de obra dedicada a la producción de bienes y servicios o que se encuentra disponible para la búsqueda de un empleo remunerado.

Población ocupada: es la población comprendida entre los límites de edad, que durante la semana de referencia disponía un trabajo por cuenta ajena (asalariado) o que ejerciendo una actividad por cuenta propia, puede haber estado trabajando al menos una hora a cambio de un sueldo, salario, beneficio empresarial o ganancia familiar en metálico o especie o como ocupada pero sin trabajar, es decir ausente del trabajo, pero manteniendo un “fuerte vínculo” con él. Se entiende como “fuerte vínculo”, cuando el entrevistado espera reincorporarse al finalizar la contingencia origen de la ausencia.

Población ocupada adecuadamente: incluye exclusivamente a los ocupados del sector moderno que trabajan 40 horas y más y reciben un ingreso superior al mínimo vital más la compensación por el incremento el costo de vida, compensación de transporte y décimo sexto sueldo; o que trabajando menos de 40 horas ya no desean trabajar más y sus ingresos son iguales o mayores al monto anterior. Además, considera como adecuados a aquellos subocupados por horas y por ingresos que desarrollan actividades relacionadas con el sector público como: defensa, administración, salud, educación, institutos de investigación, asistencia social, cuyos ingresos y horas son iguales o mayores a la mitad del límite considerado.

Población subocupada: existe cuando el trabajo de una persona es inadecuado en relación a las normas establecidas. Lo inadecuado está en función de la capacidad, entrenamiento, experiencia, disposición de tiempo para el trabajo o los ingresos que percibe. Aquí se considera a la población del sector moderno y a la totalidad del sector informal.

Subocupación visible: se caracteriza por la insuficiencia en el volumen de empleo. Considera a las personas que involuntariamente trabajan menos que el tiempo normal en la actividad que

realizan, a quienes están buscando un trabajo u otro en la medida en que estén en capacidad de responder con el mismo. Aquí se considera solo el sector moderno.

Subocupación invisible: se caracteriza por bajos ingresos, subutilización de la capacidad del trabajador, baja productividad y otros factores. Se considera a la población del sector moderno que pese a trabajar las 40 horas semanales o más, reciben ingresos inferiores al mínimo vital más la compensación por el incremento del costo de vida, compensación de transporte y décimo sexto sueldo.

Población desocupada: capta las poblaciones desocupadas abierta y oculta tanto en el sector moderno como agrícola y doméstico: la población desocupada “encubierta” se ubica en la población económicamente inactiva). “No hay población desocupada en el sector informal debido a que sino encuentran una plaza de trabajo, lo crean.”

Desocupación abierta: es la población que durante la semana anterior y las cuatro semanas de referencia no tenía empleo, está disponible para trabajar y ha tomado medidas concretas para buscar un empleo asalariado o independiente. Se considera los sectores moderno, agrícola y doméstico.

Desocupación oculta: es la población que no tenía empleo durante el período de referencia, no busca trabajo porque no cree posible encontrar, pero está dispuesta a trabajar. Se considera los sectores moderno, agrícola y doméstico.

Conceptualización de las variables del mercado laboral ecuatoriano según BCE-PUCE 1998-2003

En el período 1998-2003, los conceptos de la mayoría de variables del mercado laboral del Ecuador no cambiaron. Los conceptos de la PET, la PEA, la población ocupada, la población subocupada, la subocupación visible, la subocupación invisible y la desocupación abierta mantuvieron su concepto; sin embargo, la manera de percibir a tres variables, según el BCE y la PUCE; cambió:

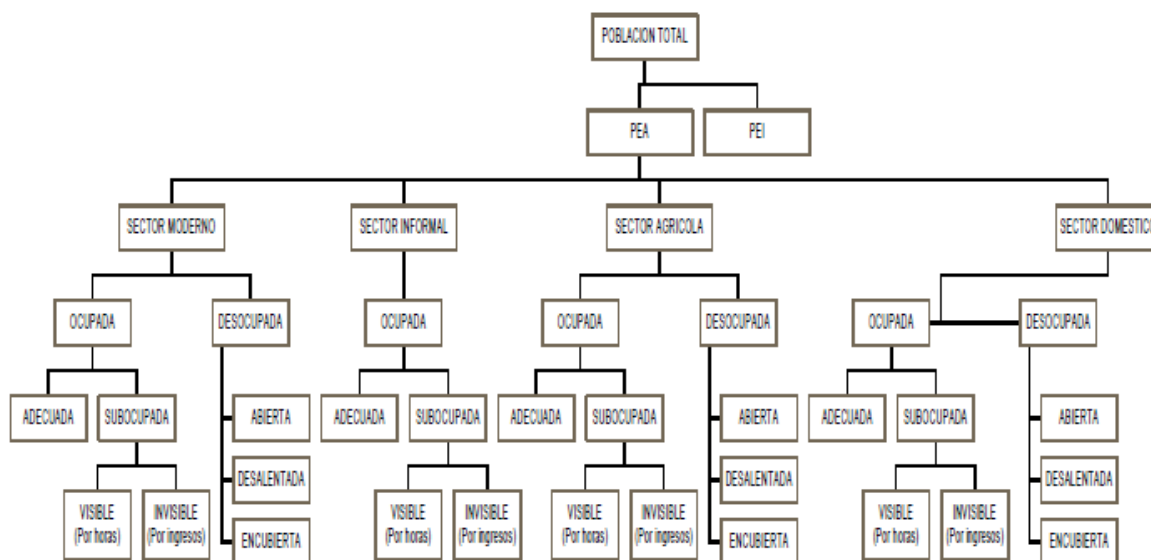
Población ocupada adecuadamente: es la población ocupada que trabaja como mínimo la jornada legal y tiene ingresos superiores al mínimo legal, o bien, trabajando menos de la jornada legal, no desea trabajar más horas pero sus ingresos son superiores al mínimo legal. Incluye a todos los ocupados de los sectores moderno, informal, agrícola y doméstico que trabajan 40 horas y más y reciben un ingreso superior al mínimo vital más la compensación por el incremento del costo de vida, compensación de transporte, décimo tercero, décimo cuarto, décimo quinto, décimo sexto sueldos y bonificación complementaria (es decir el salario mínimo legal) o que trabajando menos de 40 horas ya no desean trabajar más y sus ingresos son iguales o mayores al salario mínimo legal.

Población desocupada: es la población que cumpliendo los límites de edad, durante la semana de referencia no tenía empleo y estaba disponible para trabajar y que, además, había tomado medidas concretas para conseguir un empleo asalariado o por cuenta propia. Este concepto abarca tanto a aquellos trabajadores que quedaron sin empleo por despido o renuncia (cesante), cuanto de quienes se están incorporando por primera vez al mercado de trabajo (trabajadores nuevos).

Desocupación desalentada: a pesar de mantener su concepto, antes era conocida como "desocupación oculta". Véase el gráfico 1.

Gráfico N° 1

Distribución del Mercado Laboral según BCE-PUCE 1998-2003



Fuente: BCE

Elaboración: BCE

Conceptualización de las variables del mercado laboral ecuatoriano según BCE-FLACSO 2003-2007

Desde este año, el BCE en conjunto con la FLACSO, refrescaron los conceptos de las variables del mercado laboral, y de esta manera, la distribución también cambió.

Población en edad de trabajar (PET): comprende a todas las personas, hombres y mujeres de 10 años y más.

Población económicamente activa (PEA): se define como el conjunto de personas en edad de trabajar, que ofrecen su mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos; en otras palabras se trata de aquella parte de la población de 10 años o más edad, que está trabajando o que busca activamente un trabajo a cambio de una remuneración.

Población ocupada: persona de diez años o más, que trabajó al menos una hora durante la semana de referencia o que, aunque no trabajó, dispone de trabajo, del que estuvo ausente por motivos tales como: vacaciones, enfermedad, licencia, etc. Siguiendo la definición de “actividad económica”, también se consideran ocupados a quienes realizan actividades dentro del hogar a cambio de un ingreso, aunque dichas actividades no guarden las formas comunes de trabajo asalariado o independiente, como serían costureras, zapateros, tenderas, etc.

Población ocupada adecuadamente: constituida por personas de ambos sexos de 10 años y más que trabajan como mínimo la jornada legal de trabajo y tienen ingresos superiores al mínimo legal y no desean trabajar más horas, o bien que trabajan menos de 40 horas y sus ingresos son superiores al mínimo legal y no desean trabajar más horas.

Población subocupada: el subempleo refleja los aspectos del empleo inadecuado relativos a la duración y a la productividad del trabajo. Hay subempleo cuando la duración o la productividad del empleo de una persona es inadecuada en relación a una situación de empleo alternativo que la persona está dispuesta y es capaz de desempeñar.

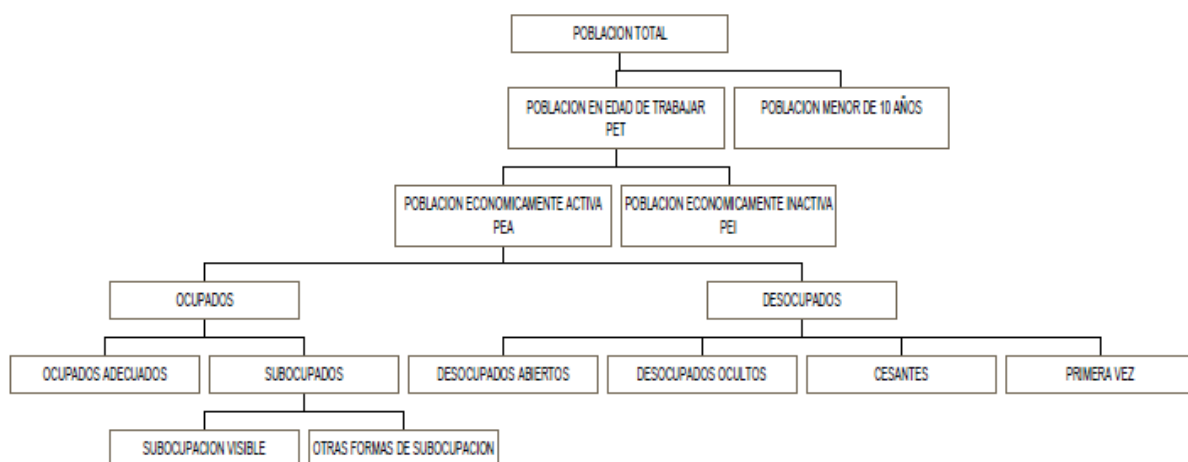
Subocupación visible: ocupados que involuntariamente trabajaron menos de 40 horas a la semana pero están dispuestos y disponibles a trabajar, ya sea en su empleo actual o en otros empleos adicionales. En la categoría de subempleo visible se encuentran las personas que están dispuestas a trabajar más horas, es decir, desean tener otro empleo o empleos además de su trabajo actual, a fin de aumentar el total de sus horas de trabajo o, reemplazar cualquiera de sus trabajos actuales por otro o empleos con más horas de trabajo o aumentar horas de trabajo en cualquiera de sus empleos actuales o combinar estas posibilidades. Trabajan menos de la duración normal de trabajo pero involuntariamente, es decir, las personas cuyo número de horas efectivamente trabajadas, en todos sus empleos, durante el periodo de referencia, sea inferior al número de horas legalmente establecido.

Otras formas de subempleo: población ocupada que trabaja 40 horas o más, tienen ingresos superiores o iguales al mínimo legal y está dispuesta y disponible para trabajar o, población ocupada que trabaja 40 horas o más, tiene ingresos menores al mínimo legal y está dispuesta y disponibles a trabajar o, población ocupada que trabaja 40 horas o más, tienen ingresos menores al mínimo legal y no está dispuesta o disponible a trabajar o, población ocupada que trabaja menos de 40 horas, tienen ingresos menores al mínimo legal y no está dispuesta o disponible a trabajar.

Población desocupada: persona de 10 años de edad o más que durante la semana de referencia no tenía empleo estaba disponible para trabajar y que, además, había tomado medidas concretas en las últimas 5 semanas para conseguir un empleo asalariado o por cuenta propia. Este concepto abarca a trabajadores que quedaron sin empleo por despido o renuncia (cesantes), como a quienes tratan de incorporarse por primera vez al mercado de trabajo (trabajadores nuevos).

Gráfico N° 2

Distribución del Mercado Laboral según BCE-FLACSO 2003-2007



Fuente: BCE

Elaboración: BCE

Ahora, los desocupados se clasifican en:

Desocupado abierto: Persona que no tiene trabajo, está disponible para trabajar y que ha realizado activa búsqueda de trabajo.

Desocupado oculto: persona que no tiene trabajo, está dispuesta a desempeñar una actividad económica pero durante el periodo de referencia no busca trabajo. Esta categoría de análisis puede dividirse en:

Desocupados encubiertos: conforman esta categoría de desocupados aquellas personas que no tenían trabajo durante el periodo de referencia, que aunque no buscan trabajo están dispuestas y presionadas a desarrollar una actividad remunerada dada la carencia de recursos del hogar. En este caso se encuentran jóvenes que abandonan sus estudios y amas de casa que generalmente se vinculan a actividades informales de baja remuneración.

Desocupados desalentados: es la población que no tenía empleo durante el periodo de referencia y está dispuesta a trabajar, pero no busca trabajo, porque no cree posible encontrarlo.

Desocupados temporales: es la población que no tenía empleo durante el periodo de referencia, no busca trabajo, está dispuesta a trabajar y se encuentra a la espera de una respuesta a una solicitud de empleo o se encuentra a la espera de que llegue la temporada de trabajo.

Para entender de manera gráfica esta nueva distribución, véase el gráfico 2.

Conceptualización de las variables del mercado laboral ecuatoriano según INEC 2007

Mientras que los tres primeros conceptos se mantienen igual bajo esta nueva revisión (PET, PEA y población ocupada), desde el 2007, el INEC propone un nuevo cambio de distribución, de designaciones y de conceptos.

Población ocupada plenamente: (antes llamada "población ocupada adecuadamente", está constituida por personas ocupadas de 10 años y más, que trabajan como mínimo la jornada legal de trabajo, tienen ingresos superiores al salario unificado legal y no desean trabajar más horas (no realizaron gestiones), o bien que trabajan menos de 40 horas, sus ingresos son superiores al salario unificado legal y no desean trabajar más horas (no realizaron gestiones).

El subempleo por insuficiencia de horas: existe cuando las horas de trabajo de una persona ocupada son insuficientes en relación con una situación de empleo alternativo que esta persona desea desempeñar y está disponible para hacerlo. Son personas en sub empleo por insuficiencia de horas todas aquellas con un empleo, que reúnan simultáneamente los siguientes criterios:

Desear trabajar más horas: es decir, desea tener otro empleo (o empleos) además de su empleo(s) actual(es) a fin de aumentar el total de sus horas de trabajo o reemplazar cualquiera de sus empleos actuales por otro con más horas de trabajo.

Estar disponibles para trabajar más horas: es decir, poder efectivamente hacerlo durante un periodo posterior, en función de las oportunidades de trabajo adicional que se presenten.

Haber trabajado menos de un límite de horas determinado: es decir, las personas cuyo número de horas efectivamente trabajadas en todos los empleos durante el periodo de referencia, era de 40 horas.

Población desocupada: la desocupación total constituye la suma del desempleo abierto más el oculto.

Desempleo abierto: personas de 10 años y más, que en el periodo de referencia no tienen empleo, buscaron trabajo, hicieron gestiones concretas para conseguir empleo o para establecer algún negocio en las cuatro semanas anteriores.

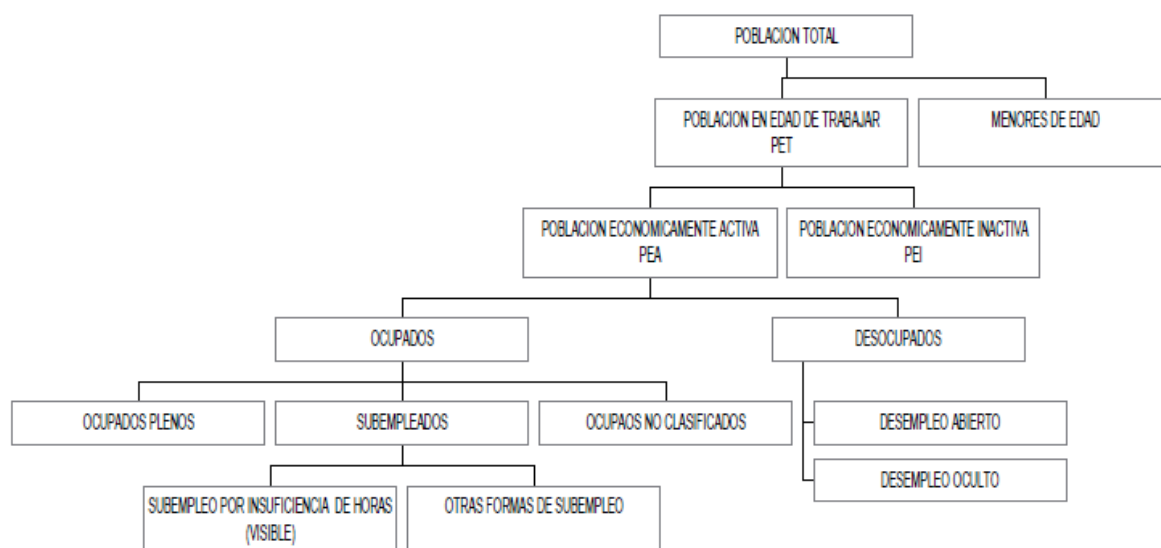
Desempleo oculto: Personas de 10 años y más, que en el periodo de referencia no tienen empleo, no buscaron trabajo, es decir, no hicieron gestiones concretas para conseguir empleo o para establecer algún negocio en las cuatro semanas anteriores por las siguientes razones:

- Tiene un trabajo esporádico u ocasional
- Tiene un trabajo para empezar inmediatamente
- Espera respuesta por una gestión en una empresa o negocio propio.
- Espera respuesta de un empleador o de otras gestiones efectuadas para conseguir empleo.
- Espera cosecha o temporada de trabajo.
- Piensa que no le darán trabajo o se cansó de buscar
- No cree poder encontrar.

Para entender mejor esta distribución que propuso el INEC desde el año 2007, véase el gráfico 3.

Gráfico N° 3

Distribución de la población según BCE-INEC 2007



Fuente: BCE

Elaboración: BCE

En la actualidad, es evidente que una reforma laboral es importante para lograr mejorar la productividad y la eficiencia, ya que un mercado laboral sano permite la generación de incentivos que a su vez viabilicen mejorar la productividad e incrementen las oportunidades de empleo, dando paso así a una disminución de la informalidad.

La salud de una economía depende en gran medida de la estructura del mercado de trabajo, de su institucionalidad, de sus regulaciones y del sistema impositivo. El marco institucional es la base donde funciona el mercado laboral y es el que determina los costos de transacción. Parte importante de este marco institucional son las regulaciones formales; es decir, las normas leyes y reglamentos, los cuales se podrán observar de manera más detallada en el siguiente capítulo.

Capítulo III: La economía informal en el Ecuador

Estructura de la economía informal

Para entender mejor a la economía informal, se tiene que saber que es muy propenso a que ésta florezca donde no haya acceso a los mecanismos legales necesarios para la especialización dentro de las empresas y para la interacción mediante transacciones basadas en los derechos de propiedad, por consiguiente, en cualquier economía existe cierto grado de informalidad.

Es muy acertado decir que en las economías de América Latina y el Caribe la informalidad es una norma, mas no una excepción, puesto que en esta región, la mayoría no puede hacer que el mercado funcione en su beneficio porque está fragmentada en grupos no especializados, ya que no se puede clasificar el trabajo de forma eficiente y se carece de los medios necesarios para definir, beneficiarse o hacer cumplir sus derechos económicos.

Bajo esta modalidad de economía informal, se considera que las élites son capaces de crear riqueza, lo cual genera frustración entre quienes se encuentran fuera del sistema. Para que los beneficios de la economía de mercado lleguen a quienes viven en el mundo informal se deben comprender exhaustivamente las causas y la estructura de la informalidad.

En cuanto a su estructura, se puede decir que trazar un mapa de la economía informal a fin de comprender su tamaño, composición y evolución es una tarea difícil y un tanto imprecisa, puesto que hacer una comparación internacional no es posible. Esto se debe a que se han utilizado diferentes definiciones de economía informal, puesto que cada país ha ido recogiendo información (estadísticas), a medida que se ha necesitado, para crear una definición. Al momento, existe una definición acordada internacionalmente adoptada por la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET, 1998: 91), y es importante indicar que la información disponible hace referencia a empresas y mano de obra, pero no a la contribución de la economía informal al producto interior bruto (PIB).

Los últimos datos publicados por la OIT en la 17ª CIET sobre la estructura del sector informal se basan en un análisis que abarca 54 países, de los cuales 21 utilizan el criterio de empresa no registrada, combinándolo con otros criterios como el de empresa de pequeño tamaño o tipo de lugar de trabajo. Los otros 33 países restantes usan como criterio el del tamaño pequeño, combinado con el de empresa no registrada o tipo de lugar de trabajo. Siguiendo estos parámetros, cada país puede decidir a partir de qué tamaño las unidades no registradas serán incluidas en el sector informal y si el sector agrícola y los trabajadores domésticos deben incluirse.

Operación de las empresas en el Ecuador: Marco institucional

Para empezar este análisis, es indispensable evaluar si el marco institucional que rige el establecimiento y operación de las empresas en Ecuador está en camino a proporcionar los mecanismos legales para cumplir varios objetivos:

- Organizar la producción de bienes y servicios desde un sistema de control jerarquizado que sirva para dividir el trabajo, combinar activos y coordinar contratos entre proveedores, clientes, acreedores e inversionistas.
- Acceder a los instrumentos institucionales de la separación patrimonial y la responsabilidad limitada. Sin separación patrimonial no se pueden distinguir y controlar los patrimonios aportados. Sin responsabilidad limitada no se puede limitar el riesgo de los socios al aporte.
- Acceder a mecanismos legales estandarizados en pos de una identidad empresarial que trascienda los círculos familiares y locales conocidos, y para que puedan contratar y realizar varias funciones a nivel nacional y global.

Formas empresariales contempladas en la legislación

Un empresario puede optar por ejercer su actividad como comerciante individual o a través de una sociedad mercantil. Las formas empresariales se encuentran reguladas en la Ley de Compañías. Las empresas formales lo hacen utilizando las siguientes modalidades: la compañía en nombre colectivo; la compañía en comandita simple; la compañía de responsabilidad limitada; la compañía anónima y finalmente la compañía en comandita por acciones.

De estas formas empresariales, las más utilizadas son:

Compañía de responsabilidad limitada: puede estar formada por un mínimo de 2 socios y un máximo de 15, cuya responsabilidad asciende sólo hasta el límite de sus aportes. El monto del capital social mínimo es fijado por el Superintendente de Compañías, asciende a US\$ 400 y debe ser pagado al menos en un 50% del monto suscrito; la diferencia debe ser cumplida dentro del año. La participación de cada socio es transferible por acto entre vivos y herencia.

Compañía anónima: puede formarse con un número mínimo de 2 socios. El monto mínimo del capital social es fijado por la Superintendencia de Compañías y asciende actualmente a US\$ 800. Se debe pagar al menos el 25% del monto suscrito y la diferencia dentro del año. El aporte puede consistir también en bienes muebles e inmuebles. Los socios tienen responsabilidad limitada hasta el monto de sus aportes.

Empresas unipersonales de responsabilidad limitada: esta modalidad está vigente desde enero del año 2006. Es una persona jurídica distinta e independiente de la persona natural a quien pertenece. Este tipo de sociedad deberá siempre pertenecer a una sola persona. Necesita un capital que debe ser como mínimo igual a la multiplicación por 10 de la remuneración básica mínima.

En base a esto, el Banco Interamericano de Desarrollo, a través del Instituto Libertad y Democracia (ILD) y su reporte sobre la extralegalidad en el Ecuador, señala que la evidencia recogida indica que la mayoría de las 700 mil microempresas del Ecuador, cuyas ventas representan el 25,7% del PIB, opera de manera extralegal como comerciantes individuales sin personería jurídica.

Además, de acuerdo al IDL, el monto fijado como capital mínimo es un desincentivo para que los microempresarios extralegales utilicen las formas societarias. Empresarios que las utilizan optan generalmente por la compañía de responsabilidad limitada y la compañía anónima. Existe un menor número de sociedades colectivas y las demás modalidades prácticamente no se utilizan. Es importante también tomar en cuenta que la empresa unipersonal de responsabilidad limitada no es muy utilizada por ser relativamente nueva y tener poca difusión, sin considerar el hecho de que la exigencia de un capital social excesivamente alto, equivalente a 10 remuneraciones básicas mínimas, funciona como desincentivo para que el microempresariado opte por esta figura jurídica.

Requisitos para acceder a la empresa formal

El inicio de operaciones legales de las empresas en Ecuador requiere de obtener registros y autorizaciones ante diferentes entidades públicas y privadas, dependiendo de la forma empresarial, así como de la envergadura y actividad comercial a desarrollar.

Para constituir legalmente una sociedad mercantil, se debe realizar una serie de trámites que culminan con la inscripción en el Registro Mercantil. Los procedimientos no son iguales para todas las sociedades mercantiles y las compañías en nombre colectivo y empresas unipersonales de responsabilidad limitada necesitan aprobación judicial, mientras que las restantes necesitan la aprobación de la Superintendencia de Compañías.

Los pasos para constituir una compañía anónima y una de responsabilidad limitada son relativamente sencillos:

- Reserva de la razón social. El trámite ante la Superintendencia de Compañías puede durar un día si el nombre no está previamente inscrito o no se parece a otro ya inscrito.
- Cuenta de integración de capital. Depósito en un banco de, como mínimo, el 25% del capital suscrito (US\$ 200). El trámite es inmediato.

- Escritura pública de constitución. El trámite dura de 1 a 2 días. Los honorarios del abogado que redacta la minuta y del notario público son fijados por el mercado.
- Aprobación de la Superintendencia de Compañías. El trámite dura de 3 a 15 días, dependiendo de si la administración formula observaciones.
- Publicación. Se publica una vez el extracto de contrato de constitución en un diario de circulación local.
- Cámara de la producción: La compañía debe registrarse en la cámara correspondiente al rubro de su objeto social (de Comercio, Industrias, Pequeña Industria, Minería, Construcción, Agricultura, etc). El trámite se realiza en el día. El costo depende de cada cámara y se calcula sobre un porcentaje del capital social.
- Inscripción en el Registro Mercantil. El trámite puede durar entre 2 y 9 días dependiendo de si se formulan observaciones.

Sin embargo, existen ciertas barreras que no permiten que la constitución de estas sociedades se pueda dar de manera eficiente:

- La reserva del nombre ante la Superintendencia de Compañías normalmente no toma un día, pues los criterios de la administración son muy rígidos. El nombre propuesto suele ser rechazado varias veces y el trámite puede llegar a tomar hasta 15 días.
- Los costos de afiliación y mantenimiento en las cámaras de la producción son excesivamente altos y desincentivan la legalización de micro y pequeños empresarios. Por ejemplo, sobre el capital social mínimo de una compañía anónima, la Cámara de Comercio de Pichincha cobra US\$ 219,09, aunque este monto ya incluye el pago de 2 bimestres. Sobre el capital mínimo, la Cámara de Industrias de Pichincha cobra por inscripción entre US\$ 50 y US\$ 100, pero anualmente debe pagarse US\$ 1.980. La Cámara de la Pequeña Industria de Pichincha cobra entre US\$ 150 y 260 por afiliación. La afiliación anual por capital mínimo en la Cámara de Industrias de Guayaquil es de US\$ 3.696.
- La legalidad de la constitución es revisada en tres oportunidades: por la Notaría, la Superintendencia de Compañías y el Registro Mercantil. Asimismo, en la práctica existe duplicidad de inscripciones: en la Superintendencia de Compañías y en el Registro Mercantil.

Ventanilla única empresarial

La Superintendencia de Compañías ha suscrito convenios con muchas de las instituciones que intervienen en la constitución de una compañía. En los Centros de Atención al Usuario puede hacerse además del trámite propio de la Superintendencia, la publicación en el diario, la afiliación en las cámaras de producción, la inscripción en el Registro Mercantil y en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). La atención es muy rápida y el trámite dura entre 8 y 20 días. En el 2003 había ventanillas en 3 ciudades, en el 2006 existen ya en 18 ciudades y en la actualidad se cuenta con ventanillas en más de 32 ciudades. El proyecto ha sido financiado por la institución a un costo de US\$ 180.000 hasta el 2006.

Centros de servicios empresariales

La Cámara de Comercio de Quito (CCQ) ha impulsado también la instalación de un centro de atención desde donde se pueden constituir compañías. Funcionan en un mismo ambiente la Superintendencia de Compañías (que se encarga además del trámite de publicación en diarios e inscripción en el Registro Mercantil), el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y las Cámaras de Comercio de Quito y de Industria de Pichincha. El trámite toma 3 días si no se presenta observaciones y hasta 15, si las hay.

Registros administrativos

Una vez obtenido el reconocimiento legal, las empresas deben obtener una serie de permisos o registros administrativos, que se pueden congregar en dos grandes grupos.

Los registros y licencias del gobierno central son concedidos a través de sus ministerios y organismos desconcentrados. La finalidad de éstos es cautelar y supervisar la actividad empresarial para evitar perjuicios a la colectividad, así como controlar y fiscalizar el cumplimiento de obligaciones tributarias y laborales.

Los registros a los que debe acudir toda empresa que inicia operaciones son:

Registro único de contribuyentes (RUC): el trámite puede durar entre 1 y 4 días. Se realiza ante el Servicio de Rentas Internas (SRI).

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS): obtención de la cédula patronal para realizar los pagos de los derechos laborales, seguro médico y pensión.

Ministerio de Trabajo: inscripción de trabajadores en la Inspectoría de Trabajo.

Aparte, las licencias del gobierno central más importantes son:

Permiso sanitario: licencia otorgada por la Dirección General de Salud del Ministerio de Salud Pública. Los requisitos generales son sencillos de cumplir. Existen requisitos adicionales que varían de acuerdo al tipo de actividad. Por ejemplo, para abrir cafeterías, fuentes de soda, restaurantes, moteles, hostales y pensiones se requiere presentar la licencia anual de funcionamiento otorgada por la Corporación Metropolitana de Turismo. Para abrir una farmacia se debe presentar el plano del local a escala 1:50 con 40 metros cuadrados como mínimo, croquis de ubicación del local, récord policial del propietario, licencia de estupefacientes y carné actualizado de representante farmacéutico.

Licencia ambiental: es la autorización que otorga el Ministerio del Ambiente, para la ejecución de una actividad que pueda afectar el medio ambiente. Se aplica en todo el ámbito nacional, salvo en los casos de Quito y Guayaquil donde la licencia es otorgada por el Municipio. El trámite es relativamente largo, seguido sobre todo ante la Sub Secretaría de Calidad Ambiental. El costo es de 0,1% del valor del proyecto, pero durante el trámite se debe pagar además una tasa por US\$ 50, el 10% del costo de los estudios para el certificado de aprobación de estudios y trámites, una garantía de fiel cumplimiento, una póliza de seguros por daños ambientales y contra terceros, así como el costo total del seguimiento y monitoreo.

Las licencias municipales tienen por finalidad velar por el crecimiento ordenado y seguro de la actividad empresarial dentro de su competencia territorial, aunque en algunos casos se trata simplemente de un impuesto.

En la Municipalidad de Quito las licencias más importantes son:

Permiso sanitario de funcionamiento: el trámite demora 15 días útiles. Sólo se puede obtener el permiso hasta el 30 de junio de cada año; pasada esa fecha debe pagarse mora. Para obtener el permiso debe presentarse: i) certificado de uso de suelo otorgado por el departamento de Gestión Urbana (en mecánicas, vulcanizadoras, aserraderos, mecánicas industriales, bares, cantinas, lubricadoras, cerrajerías); ii) categorización (para locales nuevos) otorgado por el área de Control Sanitario; iii) comprobante de pago de patente del año, iv) certificado de salud; v) informe del control sanitario sobre cumplimiento de requisitos para la actividad; vii) copia de la cédula de ciudadanía y papeleta de votación actualizada, o certificado de exención del propietario. La solicitud de inspección sanitaria tiene un costo de US\$ 4,70. El usuario debe cumplir con 91 medidas sanitarias que son revisadas por un inspector, de lo contrario este otorga 30 días para que se corrijan las observaciones.

Licencia ambiental y permiso ambiental: Si no hay observaciones, la licencia puede ser otorgada en 52 días. El trámite es de conocimiento público, la solicitud es revisada por un jurado compuesto por miembros de la sociedad civil y cualquier ciudadano puede oponerse al otorgamiento de la

licencia. La primera instancia es la Dirección de Medio Ambiente y, en caso de apelación por el solicitante o cualquier ciudadano, la segunda instancia es el Alcalde.

Patente municipal: El trámite es sencillo y se realiza en el día ante la Dirección Financiera Metropolitana. Para que una persona jurídica obtenga la patente necesita presentar en original y copia lo siguiente: i) escritura de constitución de la compañía; ii) resolución de la Superintendencia de Compañías; iii) cédula de ciudadanía y papeleta de votación actualizada del representante legal o del juez; y iv) dirección donde funciona la misma.

Comercio en espacio de circulación pública: es una licencia para realizar comercio minorista en la vía pública, lo que la propia Municipalidad denomina “comercio informal”. El trámite demora 15 días laborables. De conformidad con las ordenanzas vigentes del Comité Administrativo del comercio informal, éste se reserva el derecho de autorizar o negar el permiso, así como de asignar el sitio de ocupación de acuerdo al plan de manejo y uso del suelo, normas higiénico sanitarias, reglamentaciones y políticas vigentes. El permiso es personal, intransferible y se otorga a quien atiende en el negocio. Para obtener el permiso se debe presentar i) formulario de comercio informal con el registro de datos y timbres (croquis de ubicación); ii) certificado de salud actualizado por el Municipio o los laboratorios autorizados. (en caso de expendio de alimentos); iii) récord policial original y actualizado; iv) 2 fotografías, v) cédula de ciudadanía y papeleta de votación actualizada; vi) declaración juramentada de no poseer otro permiso de comercio informal; vii) certificado de desratización y desinfección actualizados cada seis meses (solo para kioscos y casetas, otorgado por la Jefatura Provincial de Salud).

En la Municipalidad de Guayaquil las licencias más importantes son:

Tasa de habilitación: es la licencia de operación que se obtiene ante la Dirección de Uso del Espacio y la Vía Pública. El trámite dura entre 5 a 30 días útiles, dependiendo del tipo de actividad, lo cual incluye una inspección. Tiene vigencia de un año. Además de los requisitos generales, se debe presentar lo siguiente: i) recibo del pago de la tasa única de trámite, ii) solicitud para habilitación de locales comerciales, industriales y de servicios, iii) copia de la cédula de ciudadanía, iv) copia del RUC, v) copia del nombramiento del representante legal (personas jurídicas), vi) carta de autorización para la persona que realice el trámite, vii) copia de la patente del año a tramitar, viii) copia de predios urbanos (si no tuviere copia de los predios, procederá a entregar la tasa de trámite de legalización de terrenos o la hoja original del censo), y ix) croquis bien detallado donde está ubicado el negocio.

Estudio de impacto ambiental: seguido ante la Dirección de Medio Ambiente. El procedimiento dura 30 días útiles. El principal requisito es la aprobación del estudio de impacto ambiental.

Permiso de ocupación de la vía pública: licencia que deben obtener las personas cuya actividad empresarial se realiza a través de carretillas, kioscos, puestos fijos, mesas, sillas y vitrinas en la vía

pública. El trámite se realiza ante la Dirección del Uso del Espacio y la Vía Pública y dura 5 días. Debe presentarse: i) recibo del pago de tasa única de trámite, ii) solicitud de ocupación de la vía pública, iii) copia de la cédula de ciudadanía del solicitante, iv) carné de manipulación de alimentos, de ser el caso, v) croquis bien detallado del lugar donde se ubicará la carretilla, kiosco, etc., vi) medidas exactas de la carretilla, kiosco etc., vii) foto a colores de la carretilla, kiosco, mesas, puestos etc., y viii) planilla de medidor, según el caso.

Factores para la permanencia en la informalidad en el Ecuador

Considerando todos los trámites necesarios, procesos y costos antes descritos, y gracias a un análisis del gobierno ecuatoriano transmitido a través del Servicio de Rentas Internas, la Superintendencia de Compañías, y las más importantes municipalidades, se puede concluir que las relaciones de la administración pública con los ciudadanos se caracteriza muchas veces por la falta de transparencia y predictibilidad. Existen pocos manuales y textos de difusión para los propios funcionarios y el usuario, sobre los procedimientos y requisitos.

Según cifras del SRI, al 2006 se calculaba que el 25,1% de las microempresas tiene RUC, y las principales razones expresadas por los microempresarios son que no perciben un beneficio directo registrándose, sus negocios son muy pequeños y no les exigen que se registren. Por su parte, los pocos que perciben beneficios crean una reducción de problemas con las autoridades y una mayor probabilidad de obtener créditos formales.

En el Ecuador, se estima que sólo el 14,7% de microempresarios obtiene la cédula patronal en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y de éstos sólo un tercio paga las contribuciones.

Desde el punto de vista del usuario, la patente municipal no es una licencia de funcionamiento a partir de la cual la municipalidad verifica las condiciones de operación del negocio, sino que se trata sólo de un impuesto anual a la actividad comercial dentro de la competencia territorial de la municipalidad. Empresarios extraleales se quejan del alto costo de la patente, al punto que muchos inician el trámite pero nunca llegan a pagar el impuesto.

En algunos casos se exige requisitos que, con la finalidad de proteger a la comunidad, en el fondo pueden terminar perjudicándola. Es el caso, por ejemplo, de los antecedentes penales para obtener la licencia para comercio en espacio de circulación pública otorgada por la Municipalidad de Quito. Si se buscara que las actividades comerciales sean realizadas por personas que no hayan tenido problemas de detención policial, entonces se tendría que pedir el récord a cualquier persona que solicite la patente municipal que autoriza la actividad empresarial general. Este requisito impide además que, de ser el caso, las personas con antecedentes policiales puedan

reinsertarse en la sociedad a través del comercio ambulatorio, constituyéndose más bien en una barrera a la formalidad y, eventualmente, un incentivo al retorno hacia actividades ilegales.

En el caso de la tasa de habilitación tramitada para algunos supuestos ante la Municipalidad de Guayaquil, la autorización de todos los vecinos que vivan 50 metros a la redonda es un requisito excesivo que permite que la apertura del negocio dependa de la voluntad de una sola persona que se niegue al establecimiento de la empresa. Se trata de un costo de transacción muy alto, pues al empresario le puede tomar mucho tiempo, esfuerzo y dinero la identificación de cada uno de los vecinos y el convencerlos de autorizar la actividad.

Por último, se pueden presentar situaciones donde la empresa puede generar un alto beneficio social con su actividad (no sólo las utilidades del negocio y la generación de empleo, sino también el ahorro en tiempo y dinero para los vecinos que contarán con un servicio cerca de sus casas), pero que no se concretará por la oposición de algunas personas, cuyo costo individual en caso se establezca el negocio (incomodidad, ruido, etc.) puede ser mucho menor al beneficio total que consideraría recibir el resto de vecinos.

Hacer posible la transición al sector formal

La caracterización de la economía informal y la diversidad de situaciones que se dan en este sector proporcionan una amplia variedad de vías que permiten la transición a la economía formal, según los lineamientos que se estipularon en Ginebra en el 2007 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2007: 15).

Si bien se reconoce que no hay soluciones rápidas ni idóneas que se adapten a todos los problemas, también se reconoce de cierta manera que la economía informal representa una pérdida para la economía y la sociedad, así como para la persona y su familia. La identidad jurídica y el reconocimiento de un trabajador o de la condición de empresario de una persona, suelen ser las primeras medidas necesarias. La transición a la economía formal también puede formularse desde la perspectiva de un acceso más fácil de la mayoría a los recursos de la economía formal, incluidos la inversión, el capital, el crédito, la propiedad y los mercados. Todo se basa en tratar de proporcionar una protección jurídica y social eficaz e integrarla en el ámbito de las disposiciones formales.

La OIT (2009: 72) asegura que todas las vías posibles que conducen a la conversión a una economía formal, los diagnósticos y las propuestas difieren acerca de si facilitar la transición a la formalidad consiste en ampliar la capacidad y los sistemas de asistencia de las instituciones, destinados inicial e históricamente a hacerse cargo de situaciones relativas al empleo remunerado en el segmento formal, o si la reforma debe consistir, en cambio, en un nuevo planteamiento o

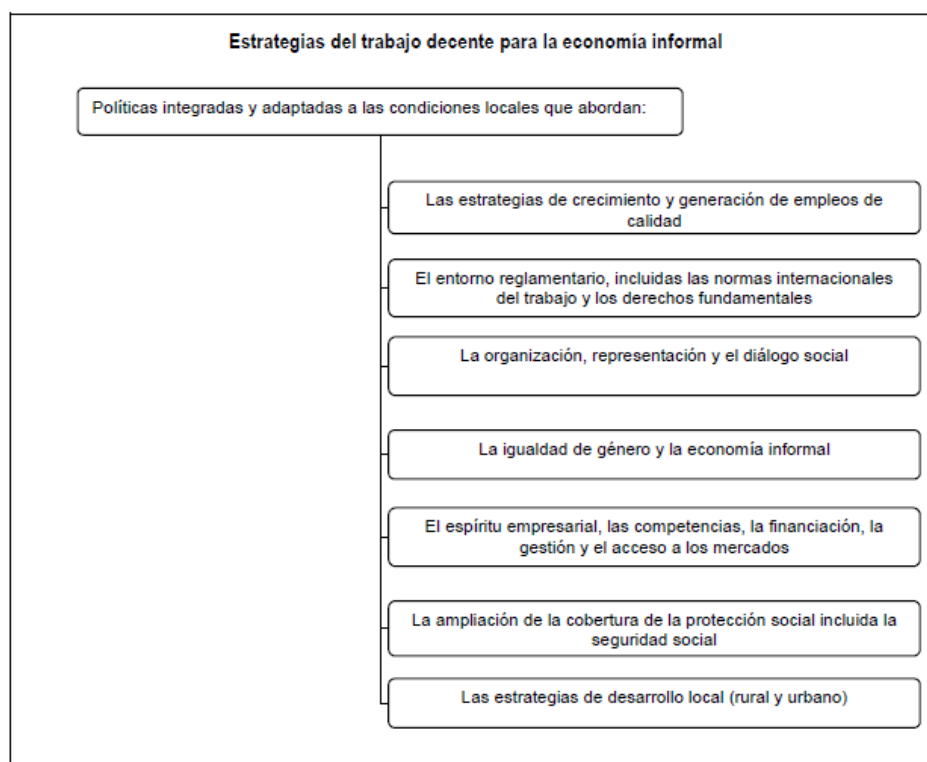
reinención de los marcos, instrumentos y cultura de difusión para adaptarse a las condiciones específicas de la economía informal.

Desde la perspectiva del trabajo decente, la transición a la formalidad se formula en el marco de cada uno de sus cuatro pilares:

- Derechos fundamentales en el trabajo
- Generar empleo
- Protección social
- Diálogo social

Sin embargo, su valor intrínseco es esencial para la integración y la interacción entre las actividades de política que abarca cada tema. La perspectiva formulada en la Conferencia Internacional del Trabajo de 2002 proporciona el único marco integrado a nivel mundial que reconoce y promueve los objetivos dobles de la preservación y ampliación del empleo, la generación de ingresos, el potencial de reducción de la pobreza de la economía informal, a la vez que extiende la cobertura de la protección social a la inmensa mayoría de la población que trabaja en la economía informal.

Gráfico N° 4



Fuente: OIT

Elaboración: OIT

Dentro de las conclusiones de la conferencia mencionada anteriormente, se dice que la transición a la economía formal debe ser desarrollada basada en siete estrategias que ayudarán a que el proceso sea lo más fácil y accesible posible. Primero deberá existir una noción de crecimiento y de generación de empleo de calidad para seguir luego con el cumplimiento de todo el entorno reglamentario y los derechos de los trabajadores para que, gracias a esto, exista una representación y un diálogo social. La equidad de género y el espíritu empresarial también son estrategias fundamentales para la transición a la formalidad, pero esta transición deberá estar amparada por seguridad social para luego dar paso a las estrategias de desarrollo local. Véase el gráfico 4.

Es muy importante recalcar que las responsabilidades correspondientes a estas diferentes estrategias, o esferas como las llama la OIT, incumben a los ministerios y organismos gubernamentales; la solidez, la coherencia y la coordinación de la acción son esenciales para mejorar la gobernanza de la economía informal. Asimismo, es importante instar el establecimiento de nuevas alianzas entre el sector público y el privado, así como al fortalecimiento del papel de las organizaciones representativas, el gobierno local y las estructuras de desarrollo comunitario.

Estrategias de crecimiento y generación de empleos de calidad

Una de las causas profundas de la economía informal es la incapacidad de las economías de crear un número suficiente de empleos de calidad para absorber la fuerza de trabajo. En los últimos años, el modelo de desarrollo y crecimiento de los países en desarrollo no ha logrado responder a la demanda global de empleos. De acuerdo a la OIT (2009: 80), el aumento del empleo en el sector formal de la economía de la mayoría de los países se ha quedado a la zaga con respecto al incremento de la fuerza de trabajo, tendencia que probablemente continúe en el futuro. Incluso en los países y regiones con elevadas tasas de crecimiento económico, la economía informal es un problema que subsiste y a veces se agudiza. La mayoría de las nuevas oportunidades de trabajo se crean en la economía informal.

A medida que las empresas se adaptan a un mercado más competitivo, recurren a modos de trabajo más flexibles como la subcontratación, el empleo a tiempo parcial, y el trabajo temporal u ocasional. Estas nuevas formas de empleo ofrecen muy poca, o ninguna, seguridad y protección social en comparación con los contratos de trabajo formales u ordinarios. Esta nueva dinámica del empleo y sus características atraen a los trabajadores migrantes, que a menudo se encuentran en una situación muy irregular o inestable.

Los procesos de reestructuración económica, incluida la privatización de las empresas estatales y los servicios públicos, en algunos países han contribuido al desarrollo de la economía informal. Los trabajadores excluidos de las industrias reestructuradas y los migrantes procedentes de las zonas rurales se encuentran en situaciones de subempleo y de trabajo ocasional. Estas tendencias hacen aún más difusas las fronteras entre formalidad/informalidad.

Según el Programa Global de Empleo que promueve la OIT (2010: 5), el empleo debe ser una preocupación central de las políticas económicas y sociales, que fomente marcos macroeconómicos que le sean favorables y haga de los sectores productivos de la economía un objetivo prioritario de las estrategias de reducción de la pobreza, incluidos los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza.

Este programa se fundamenta diciendo que mediante la correcta canalización de niveles apropiados de inversión, tanto nacional como extranjera, hacia los sectores de la economía capaces de absorber más mano de obra y mejorar la productividad de la economía informal rural y urbana, representa una parte importante de la respuesta encaminada a reducir el crecimiento de la informalidad.

Entorno reglamentario e informalidad

La relación entre la legislación, los reglamentos y su impacto en la informalidad constituye una cuestión clave para la política. La propia caracterización de la economía informal en la discusión que tuvo lugar en la Conferencia Internacional del Trabajo (2002: 101), formula que la actividad informal es también una cuestión de gobernanza. El crecimiento de la economía informal a menudo puede atribuirse a políticas macroeconómicas y sociales inadecuadas, ineficaces, mal orientadas o mal aplicadas, muchas veces elaboradas sin a los marcos jurídicos e institucionales propicios y a la falta de una buena gestión que permita la aplicación adecuada y eficaz de las políticas y las leyes. Hay tres tipos de marcos jurídicos e institucionales que tienen una importancia especial: la legislación del trabajo, la reglamentación de la actividad empresarial y los marcos jurídicos que garantizan el derecho a la propiedad, a los activos y al capital financiero.

Mejorar la administración laboral

En la generalidad de los casos existen leyes, pero el incumplimiento o cumplimiento limitado de las mismas y del marco reglamentario en la economía informal representan el desafío principal. La escasa capacidad de la administración laboral y de la inspección del trabajo, agudizada por problemas de gobernanza, ha sido objeto de debates en varias Conferencias Internacionales del Trabajo. Estas discusiones y las investigaciones en los países, apuntan a la necesidad de proceder a una revisión de las funciones y los métodos de trabajo tradicionales de la administración laboral y la inspección del trabajo a la luz de las nuevas realidades.

Todo esto alienta a que se adopten enfoques multifacéticos que combinen las campañas de información y de sensibilización, las estrategias de potenciación y la nueva cultura y modalidades de difusión.

Los mecanismos de la administración laboral, incluida la inspección y el asesoramiento en el lugar de trabajo, la mediación y resolución de controversias, la organización y la acción colectiva (principalmente adaptadas a la situación del empleo asalariado y a los casos en que existe una relación empleador-empleado claramente identificable), se vuelcan a un terreno totalmente nuevo donde aumenta sin cesar el número de trabajadores que quedan fuera de su alcance efectivo.

En relación con el asesoramiento en el lugar de trabajo, los ministerios de trabajo de algunos países han hecho alianzas con sindicatos y empleadores para construir grupos tripartitos capaces de abrirse camino en lugares de trabajo que serían de otro modo difícilmente accesibles, a fin de prestar asesoramiento.

Los sistemas de mediación formales en los casos de controversias están generalmente disponibles para las empresas registradas en los ministerios del trabajo y para los sindicatos reconocidos. Cuando no están disponibles en la economía informal, pocas posibilidades tienen los productores o los trabajadores de esta economía que hayan recibido un trato injusto.

Con respecto a la seguridad y salud en el trabajo, se deben considerar nuevas tendencias que consisten en completar la inspección del trabajo mediante buenas prácticas. En particular, la función de los interlocutores sociales, y también la creación de alianzas y movimientos sociales a través de la colaboración y de asociaciones entre las organizaciones de trabajadores y las inspecciones del trabajo, puedan fomentar buenas prácticas en materia de seguridad y salud en el trabajo aplicadas a la economía informal.

Adicionalmente, la participación de la gran diversidad de operadores en la economía informal facilita la prestación de servicios de asesoramiento, incluida la ayuda para introducir métodos participativos de fácil utilización para mejorar las condiciones del trabajo.

Marcos reglamentarios alternativos

Según el informe titulado "La promoción de empresas sostenibles", publicado después de la 96ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2007 (2007: 141), existen otros conjuntos de reglamentos que repercuten en el funcionamiento de los mercados de trabajo y en la economía informal. Entre éstos se cuenta el entorno reglamentario sobre los derechos de propiedad, los impuestos, la financiación y los procedimientos de registro y exclusión de las empresas.

En esta misma discusión, se subrayó la importancia de la ley y de los derechos de propiedad garantizados, inclusive para la facilitación de la transición a una economía formal. Una condición esencial para atraer la inversión, así como para hacer reinar la seguridad y fomentar la confianza y la justicia en la sociedad, reside en contar con un sistema legal formalizado que garantice a todos

los ciudadanos y todas las empresas que los contratos se respetan y mantienen, que se respeta la ley y que se garantizan los derechos de propiedad.

Asimismo, los procedimientos burocráticos (que muchas veces son innecesarios) por los que se rige el registro y el inicio de las empresas, se consideran un obstáculo importante a la transformación de las unidades de producción pequeñas y muy pequeñas en actividades de la economía formal, lo cual impide su acceso a los recursos y los servicios, y también redundando en perjuicio de las operaciones de las empresas establecidas. En un entorno reglamentario satisfactorio, las empresas deberían poder formalizar su existencia de forma rápida, fácil y por un costo mínimo; el cumplimiento de los contratos y el acceso a los tribunales se vería facilitado, y se aplicaría un sistema de tributación realista.

Promover el diálogo social

En los últimos años se han redoblado los esfuerzos dedicados a mejorar la organización y representación de los trabajadores y de las unidades de la economía informal a través de diversas estrategias.

En América Latina, por ejemplo, los sindicatos han organizado su campaña en pro de la representación y protección de los trabajadores informales, tanto desde el punto de vista del alcance geográfico como de la ampliación de las actividades de los proyectos realizadas. Tanto la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT) como la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT) han promovido y vinculado las directrices adecuadas para mejorar la organización y representación de los trabajadores en la economía informal.

Un ejemplo más claro es el del Congreso de Trabajadores Argentinos (CTA), que logró que en ese país sea posible la afiliación de trabajadores individuales, lo cual abre las puertas a aquellos que no pertenecen a un sindicato local o sectorial.

Esto incentivó a que, en varios países de América Latina y el Caribe, se iniciase un programa de la Oficina de Actividades para los Empleadores (ACT/EMP) sobre la economía informal, centrado en la elaboración de una política y un entorno jurídico propicios, ampliando la representación de las organizaciones de empleadores y promoviendo a las pequeñas empresas y a los agentes de la economía informal. Este programa ha mostrado que las organizaciones de empleadores pueden intervenir eficazmente de varias formas con respecto a la economía informal.

El diálogo social constituye un medio valioso para lograr que en la elaboración de políticas relativas a la economía informal se tengan en cuenta los factores contextuales, la diversidad de intereses y los objetivos múltiples. Pueden también proporcionar un poderoso medio para aumentar el apoyo de los diferentes actores involucrados, así como para incrementar la eficacia de la aplicación.

Se considera que lo importante aquí es sensibilizar sobre los riesgos del empleo informal a través de los medios de comunicación, crear incentivos para el registro y guías de registro y promover los vínculos con la reglamentación municipal de registro de empresas, etc. Aquellos con los que se debería entablar el diálogo son principalmente los funcionarios gubernamentales locales y nacionales, incluidos los empleados municipales.

Igualdad de género

Según el último reporte de la UNIFEM (entidad de las Naciones Unidas para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer), las últimas cifras del año 2009 revelan que en la mayoría de los países en desarrollo, el porcentaje de mujeres que trabaja en la economía informal supera al de hombres. Más del 60% de las trabajadoras ocupan empleos informales no agrícolas. Si se tiene en cuenta la agricultura, las cifras son aún más elevadas.

Incluso en la economía informal las mujeres se concentran en el extremo inferior, donde se registran los niveles más importantes de déficit de trabajo decente. Fuera del sector agropecuario, las mujeres ocupan los trabajos menos protegidos y más precarios, incluidos el trabajo doméstico, la contribución no remunerada como miembros de la familia y el trabajo industrial a domicilio. Las mujeres de esta última categoría perciben, en promedio, las remuneraciones más bajas de todas, puesto que suelen trabajar sin contrato, pueden no recibir remuneración durante meses, y además, deben hacerse cargo de los gastos de producción otros que el salario.

Ahora, en el debate sobre la economía informal y el género se examinan las principales cuestiones relativas a la segmentación de la economía informal, por sexo y se centra en las repercusiones de la transformación de la economía global y los efectos específicos en hombres y mujeres. Promover el emprendimiento femenino es uno de los medios para facilitar la transición de la economía informal a la formal. En la mayoría de las regiones, el empleo por cuenta propia es más importante como fuente de empleo para las mujeres que para los hombres. Las normas sociales que limitan la movilidad de la mujer en algunas regiones, a menudo, se traducen en un aumento del número de mujeres que trabaja a domicilio.

Mediante políticas de apoyo apropiadas, el fomento de la iniciativa empresarial de las mujeres puede resultar en empresas con un importante potencial de crecimiento. Esto permitiría reducir significativamente la pobreza. Se necesita una estrategia que sea tanto de incorporación como apropiada en materia de género. Un enfoque que tenga en cuenta sólo uno de esos elementos puede, por un lado, no responder de manera adecuada a las necesidades particulares de la mayoría de los grupos de empresarias discriminadas y, por otro, no lograr integrar el fomento de la iniciativa empresarial de las mujeres en la política y la asignación presupuestaria dominante.

Las políticas públicas deben velar porque las mujeres no sean excluidas de la provisión de servicios de apoyo empresarial y financiamiento, y cuando se requiera, se deben desarrollar enfoques que beneficien a las mujeres en particular.

Invertir en infraestructura, redes viales, servicios públicos, saneamiento, servicios sanitarios, servicios de atención infantil y tecnologías que economizan mano de obra en el hogar, puede aumentar considerablemente el tiempo que la mujer ha de dedicar a la producción remunerada.

La reducción de los servicios sociales, las subvenciones de los alimentos, el cuidado de la salud y la infraestructura, que en general se llevan a cabo mediante procesos de reforma estructural, transfieren nuevas responsabilidades a los hogares y, en particular, a las mujeres, lo cual aumenta la presión que se ejerce sobre su capacidad para obtener ingresos.

Resulta bastante curioso mencionar que la cuestión de las responsabilidades familiares casi nunca se aborda en relación con la informalidad, a pesar de que es uno de los factores esenciales para que los trabajadores, principalmente las mujeres, se empleen en la economía informal. Para muchas mujeres, el hecho de que no haya un apoyo para las responsabilidades familiares significa que sólo la economía informal les ofrece un trabajo remunerado con flexibilidad, autonomía y proximidad geográfica suficientes como para que puedan combinar actividad económica remunerada con responsabilidades familiares. A la vez, esas responsabilidades limitan el tiempo del que disponen para ejercer su actividad remunerada.

Los servicios de cuidado de niños cumplen una función esencial de apoyo al empleo de los trabajadores, en particular de las mujeres, ya que en la mayoría de las sociedades, éstas siguen siendo las principales responsables del cuidado de la prole. La falta de apoyo para esa tarea reduce las posibilidades de empleo de la mujer y la lleva a aceptar la poca remuneración y la poca protección de la economía informal, es por eso que con la ayuda de las autoridades pertinentes, se deben explorar las buenas prácticas destinadas tanto a fomentar la iniciativa empresarial de la mujer, como a apoyar los servicios de cuidado infantil, a través de una serie de ejemplos de diferentes regiones.

Iniciativa empresarial y acceso a la microfinanciación

Existen modos innovadores de apoyar a las pequeñas y medianas empresas, a través de diversos paquetes de medidas para el desarrollo de la iniciativa empresarial, a menudo con la ayuda de herramientas de la OIT, cuyo objetivo es mejorar las condiciones de la Pymes que operan en la economía informal mediante intervenciones políticas, institucionales y empresariales.

Muchos de esos programas se han centrado en las necesidades de grupos específicos de la sociedad (jóvenes, mujeres empresarias y grupos excluidos socialmente) y han abordado los déficit de trabajo decente de determinados subsectores o grupos.

El acceso a la financiación por parte de las unidades económicas informales, constituye otro ámbito de políticas en el que los planes piloto se han ido desarrollando con rapidez en los últimos años. Existen por lo menos tres razones que explican por qué cabe esperar que la microfinanciación, o más generalmente las medidas para mejorar el acceso a la financiación, desempeñen un papel fundamental en la activación y el acompañamiento de la formalización progresiva de las diferentes unidades de la economía informal:

En primer lugar, la microfinanciación funciona en ciertos aspectos con bastante flexibilidad y de manera muy similar a la financiación informal, pero tiene la ventaja de estar regulada. Toda la financiación informal es legal, pero oficialmente las actividades y las transacciones financieras no se registran ni están reguladas. Las transacciones de los prestamistas no se registran oficialmente, ni tampoco los depósitos efectuados por los miembros de una asociación de ahorro y crédito rotatorio. Por ejemplo, las operaciones de microfinanciación recurren a ciertas técnicas utilizadas por los prestamistas y las asociaciones de ahorro y crédito rotatorio, como el uso del capital y el control social para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, lo cual resulta en una cierta regulación. Todos los micropréstamos necesitan, por lo menos, quedar registrados.

Situadas en un espacio intermedio entre las instituciones financieras formales (bancos, compañías de seguros, fondos de inversión en acciones, etc.) y el mercado financiero informal, las instituciones de microfinanciación mantienen la flexibilidad y el alcance que necesitan los agentes de la economía informal. Por ejemplo, utilizan menos documentación escrita que los bancos y se basan en la información interpersonal para hacerse una idea del riesgo implícito del préstamo a un cliente. Sobre todo, por lo general no insisten en exigir derechos de propiedad formales como garantía para obtener un préstamo, como lo hacen los bancos.

En segundo lugar, las instituciones de microfinanciación actúan como porteros para numerosos agentes de la economía informal con respecto a otros mercados y oportunidades generadoras de ingresos. Además de ofrecer servicios financieros, la financiación de estas instituciones a veces admite la subcontratación con empresas formales.

Una tercera razón es la receptividad por parte de la mayoría de estas instituciones con respecto a las cuestiones de formalización en general. Excepto unas pocas que se transformaron al cabo de unos años en bancos, las instituciones de microfinanciación siguen sujetas a un régimen reglamentario voluntario y menos restrictivo.

Sólo cuando reciben depósitos del público deben obtener una licencia, registrarse, presentar informes periódicos y dar a conocer su situación financiera.

Mejorar la productividad y condiciones de trabajo

El mejoramiento de las competencias de los trabajadores de la economía informal es esencial para aumentar su capacidad de acceder a puestos de trabajo remunerados, mejorar la productividad y aumentar los ingresos. Sin embargo, los sistemas institucionales de formación han demostrado ser insuficientes para llegar a los trabajadores de la economía informal y satisfacer sus necesidades. Los programas y proyectos basados en la comunidad están resolviendo parcialmente esta carencia.

Para mejorar la productividad, es importante identificar las posibles oportunidades de salario y empleo por cuenta propia y sus requisitos relativos a la formación y a otros aspectos, antes de organizar y prestar los servicios de apoyo a la formación y seguimiento a personas pobres o desfavorecidas de las comunidades. Esas oportunidades se evalúan en el contexto de planes de desarrollo comunales y recurren tanto a las ofertas de formación institucional como no institucional disponibles.

Dichos programas de formación deben ser flexibles, selectivos y prácticos, y deben adaptarse a las diversas características y niveles educacionales de los destinatarios, que suelen conformar grupos heterogéneos con una acumulación de distintos tipos de desventajas. No obstante, muchos servicios no institucionales de formación son deficientes y no están reconocidos por los sistemas formales.

Es una realidad que los trabajadores de la economía informal apenas pueden destinar tiempo a la formación, y que la formación disponible puede estar orientada a la oferta de ésta y no responder a oportunidades reales para crear medios de subsistencia. Las experiencias más satisfactorias combinan la adquisición y la mejora de competencias laborales con la práctica de actividades relacionadas con la producción y la generación de ingresos en el marco de una formación más amplia, de múltiples componentes, para el desarrollo de iniciativas empresariales, como son la creación y la dirección de cooperativas y asociaciones de productores, y el acceso a la financiación, la tecnología y los mercados.

Lugares de trabajo más seguros

Los trabajadores de la economía informal con frecuencia realizan los trabajos más peligrosos, en las peores condiciones laborales. Un accidente de trabajo que afecta a un miembro de la familia puede fácilmente conducir a toda la familia a la indigencia. Debido a la falta de información sobre los peligros y sus efectos perjudiciales para los trabajadores, así como para la unidad económica, muy pocas veces se aplican medidas preventivas de seguridad y salud en el trabajo en el marco de la economía informal.

Además, en la economía informal, las condiciones de vida y de trabajo están muy ligadas. Mejorar la seguridad y las condiciones de trabajo significa asegurar la viabilidad y la productividad de las Pymes, mejorando a su vez la seguridad física y salarial de los trabajadores, así como la relación entre el trabajo y la vida personal, familiar y comunitaria.

Los horarios prolongados de trabajo son la realidad de numerosos trabajadores de la economía informal. Por lo demás, hay numerosos trabajadores que dedican muy pocas horas a un trabajo remunerado, y esto sugiere que numerosos empleos informales no son más que una estrategia a corto plazo de supervivencia o subempleo.

La incidencia de horarios cortos tiende a concentrarse en las mujeres que trabajan por cuenta propia y que dedican más horas a cuidar a sus hijos y a otros parientes dependientes. En su caso, los horarios cortos son a menudo el resultado de la dificultad de conciliar el trabajo con las responsabilidades familiares. Los horarios prolongados de trabajo de numerosos trabajadores de la economía informal están estrechamente relacionados con la baja remuneración, que a menudo no alcanza para sufragar el costo de vida.

Es preciso prestar atención prioritaria a la dimensión de la economía informal cuando se diseñan o refuerzan las políticas, programas y sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo. La formulación de programas nacionales que fomenten condiciones seguras y saludables en el trabajo debería apuntar no solamente a la economía formal sino también a la informal. Se trata de una condición previa para proteger la vida y la salud de los trabajadores de la economía informal, así como la productividad y viabilidad de la empresa.

Un grave problema que se plantea en la economía informal es la falta de conocimiento de los peligros relacionados con el trabajo, así como de sus consecuencias desde el punto de vista del sufrimiento humano, la pérdida de la capacidad de ganar el sustento y las consecuencias económicas en la empresa.

Según el programa de la OIT (2008: 28) para luchar contra las condiciones de vida paupérrimas de la economía informal, se debe elaborar programas de formación y estrategias prácticas para mejorar el lugar de trabajo, adaptadas a la economía informal, especialmente a los agricultores, las microempresas y los trabajadores a domicilio. Para impartir formación en esta materia, puede recurrirse a diversos mecanismos institucionales, en particular organizaciones de trabajadores y empleadores, servicios públicos descentralizados a nivel de las provincias, asociaciones con ministerios de agricultura o de salud, o con organismos estatales locales.

Mejor acceso a la seguridad social

La falta de cobertura de seguridad social es tan corriente entre los trabajadores de la economía informal que, a menudo, se utiliza como un elemento que define la informalidad. En junio de

2001, en la Conferencia Internacional del Trabajo, se acordó que debía atribuirse la mayor prioridad a "las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no estén cubiertas por los sistemas vigentes" (OIT, 2001: 2) y que cada país debería determinar una estrategia nacional para trabajar por una seguridad social para todos.

La Conferencia sugirió, asimismo, que debería iniciarse una campaña importante para promover la extensión de la cobertura de la seguridad social, ya que un número creciente de países están adoptando políticas e iniciativas destinadas a ampliar la cobertura de la seguridad social, en particular a los grupos de la economía informal. Éstas incluyen medidas tales como la extensión gradual de los regímenes de seguro social, la introducción de acuerdos especiales para los trabajadores de la economía informal, el otorgamiento de pensiones sociales no contributivas, el desarrollo de programas de transferencia en efectivo condicional o no condicional, combinando el pago de las prestaciones con incentivos para reforzar la educación y la atención de salud, y planes de garantía del empleo.

La economía informal es sumamente heterogénea en lo que respecta al grado de formalización, la situación del empleo, los ingresos, el nivel de cobertura, la solvencia de los distintos grupos de trabajadores, etc. Entonces, si bien el acceso universal a algunas prestaciones esenciales de la seguridad social es un derecho humano, el carácter heterogéneo de la situación no permite que se propongan soluciones uniformes para ampliar la cobertura social.

Sin embargo, la forma de abordar la pobreza y el acceso limitado a los servicios de salud sigue siendo un enorme desafío para los países en desarrollo. La economía informal, generalmente integrada por individuos que viven en la pobreza, es la más vulnerable y la menos segura debido al limitado financiamiento y organización a nivel nacional para darle seguridad a los trabajadores en los países en vías de desarrollo. La consecuencia es que los trabajadores de la economía informal y sus familias no están cubiertos contra los riesgos relacionados con la enfermedad, las obligaciones financieras y los gastos exorbitantes por enfermedad.

Ante esto, la estrategia de la OIT de racionalizar el empleo de mecanismos de financiación múltiples, propone la extensión de los medios existentes para financiar la atención de salud, en lugar de crear nuevas estructuras que den acceso a la atención universal.

Con respecto a la cobertura de seguridad social y el empleo por cuenta propia (o autoempleo), el ejemplo más palpable son las experiencias de Argentina, Chile y el Uruguay. El empleo por cuenta propia representa, sin embargo, una importante proporción del empleo total. En otros términos, cualquier estrategia para mejorar la cobertura de la seguridad social necesita contar con herramientas y políticas para los trabajadores independientes.

Empleo informal en América Latina

La Organización Internacional del Trabajo, a través de su más reciente informe Panorama Laboral 2011, muestra algunos indicadores de las dimensiones del empleo informal en 2008, 2009 y 2010 y se analizan los principales cambios que se observan en su composición, incluyendo la situación de las mujeres y los jóvenes, durante el ciclo de desaceleración de las economías latinoamericanas, desde el segundo semestre de 2008, que se acentuó en 2009, para registrar signos de recuperación a partir de 2010 en la mayoría de los países.

Con base en el programa Sistema de Información Laboral para América Latina y el Caribe (SIALC), se ha realizado un reprocesamiento de información para 16 países de América Latina con el fin de presentar un panorama general hacia fines de la década. En los gráficos de la OIT se combinaron datos de los dos últimos años disponibles (2009 y 2010), y debe considerarse que con la desaceleración del crecimiento económico en varios países de la región en 2009, debido al advenimiento de la crisis internacional desde el segundo semestre de 2008, se elevó la tasa de desempleo en América Latina y aumentó el peso relativo del empleo en el sector informal en cinco de 13 países con información disponible (Argentina, Colombia, El Salvador, Honduras y México).

La crisis no sólo provocó un aumento del desempleo, sino que también ocasionó una expansión del empleo en el sector informal, como se puede apreciar en el cuadro 1.

La evidencia sugiere que en el sector de empresas formales no se produjo una informalización generalizada del empleo como era de esperarse. Al contrario, la incidencia del empleo informal o no protegido en el sector formal de empresas cae en 11 de los 13 países con información disponible.

La principal explicación de este comportamiento es que el ajuste en el sector de empresas formales se manifiesta en una reducción de la jornada laboral y el término de la relación laboral con los trabajadores que tenían un vínculo más informal con las empresas. Con estas tendencias, en el año que se intensifica la crisis (2009), el peso del empleo informal total se redujo en nueve de los 13 países con información disponible.

En 2010, con información para menos países, debido a la recuperación económica registrada en gran parte de la región, se observa que la importancia relativa del empleo en el sector informal se reduce ligeramente en seis de 10 países, mientras que el empleo informal total sólo aumenta su peso relativo en tres países: Honduras, México y Perú. En Colombia se mantiene al mismo nivel relativo del año previo.

Cuadro N° 1

América Latina (16 países): Personas con empleo informal, por cada 100 ocupados en el sector formal de empresas, según país y sexo. Años 2008-2010. En porcentaje.

Países y sexo	2008				2009				2010			
	Empleo informal con respecto al total no agrícola				Empleo informal con respecto al total no agrícola				Empleo informal con respecto al total no agrícola			
	Total	En el sector informal	En el sector formal	En el servicio doméstico	Total	En el sector informal	En el sector formal	En el servicio doméstico	Total	En el sector informal	En el sector formal	En el servicio doméstico
Ambos sexos												
Argentina	49,7	30,3	13,1	6,3	49,7	31,8	11,7	6,2	46,7	29,5	11,5	5,7
Bolivia	72,6	49,7	19,8	3,1	69,5	48,0	18,4	3,1	-	-	-	-
Brasil	-	-	-	-	42,1	24,2	11,1	6,8	-	-	-	-
Colombia	58,4	48,3	6,4	3,7	59,5	49,7	5,9	3,9	59,6	50,4	5,5	3,7
Costa Rica	44,9	33,0	7,6	4,3	43,8	32,6	6,7	4,5	-	-	-	-
Ecuador	63,6	37,5	21,9	4,2	61,0	36,9	20,0	4,1	56,4	34,6	18,6	3,2
El Salvador	63,7	49,8	8,4	5,5	65,6	51,6	8,1	5,9	-	-	-	-
Honduras	71,6	52,6	15,8	3,2	73,9	56,9	13,5	3,5	76,4	58,0	14,5	3,9
México	52,5	32,6	15,3	4,6	53,8	33,5	15,5	4,8	54,2	34,2	15,0	5,0
Nicaragua	65,7	50,7	8,1	6,9	-	-	-	-	-	-	-	-
Panamá	45,1	27,7	12,0	5,4	43,8	27,5	11,4	4,9	42,7	26,5	11,6	4,6
Paraguay	72,9	39,6	23,2	10,1	70,7	37,9	23,3	9,5	70,4	36,4	23,7	10,3
Perú	71,9	49,1	18,8	4,0	69,9	48,2	17,8	3,9	70,4	49,2	17,6	3,6
República Dominicana	51,5	31,3	13,7	6,5	48,5	29,1	13,0	6,4	48,0	30,2	11,5	6,3
Uruguay	39,4	30,1	4,4	4,9	38,9	30,0	4,1	4,8	37,8	28,7	3,7	5,4
Venezuela	-	-	-	-	47,5	35,7	10,7	1,1	-	-	-	-
Hombres												
Argentina	48,4	34,2	14,1	0,1	49,8	36,7	12,8	0,3	46,4	33,4	12,9	0,1
Bolivia	69,7	47,4	21,5	0,8	68,5	46,7	21,3	0,5	-	-	-	-
Brasil	-	-	-	-	39,1	27,6	10,8	0,7	-	-	-	-
Colombia	56,9	49,8	6,9	0,2	57,3	50,7	6,3	0,3	57,0	51,0	5,7	0,3
Costa Rica	43,6	34,8	8,6	0,2	42,2	34,0	7,7	0,5	-	-	-	-
Ecuador	60,9	38,2	22,4	0,3	58,8	37,9	20,4	0,5	55,4	36,0	19,2	0,2
El Salvador	58,1	45,3	11,9	0,9	60,0	46,6	12,5	0,9	-	-	-	-
Honduras	71,0	51,4	19,2	0,4	73,0	55,4	16,9	0,7	74,5	56,3	17,8	0,4
México	49,9	34,7	14,6	0,6	50,8	34,9	15,3	0,6	51,1	35,5	14,9	0,7
Nicaragua	64,9	51,9	10,8	2,2	-	-	-	-	-	-	-	-
Panamá	43,6	29,7	13,1	0,8	41,9	28,7	12,4	0,8	42,2	29,0	12,4	0,8
Paraguay	71,0	41,2	28,4	1,4	67,8	38,8	27,4	1,6	67,4	37,7	28,5	1,2
Perú	67,0	44,5	22,1	0,4	65,1	43,8	21,0	0,3	65,6	44,7	20,7	0,2
República Dominicana	49,5	35,1	13,5	0,9	46,7	32,8	12,9	1,0	46,0	33,5	11,6	0,9
Uruguay	39,9	34,4	5,1	0,4	39,4	34,1	5,0	0,3	77,1	32,6	44,0	0,5
Venezuela	-	-	-	-	47,5	37,1	10,4	0,0	-	-	-	-
Mujeres												
Argentina	51,7	25,1	11,7	14,9	49,0	25,3	10,1	13,6	47,1	23,9	9,6	13,6
Bolivia	76,2	52,5	17,7	6,0	71,2	49,8	14,9	6,5	-	-	-	-
Brasil	-	-	-	-	45,9	20,1	11,5	14,3	-	-	-	-
Colombia	60,2	46,5	5,8	7,9	62,2	48,5	5,4	8,3	62,6	49,6	5,3	7,7
Costa Rica	46,6	30,4	6,1	10,1	45,9	30,4	5,2	10,3	-	-	-	-
Ecuador	67,3	36,6	21,3	9,4	63,6	35,5	19,3	8,8	57,8	32,8	17,8	7,2
El Salvador	69,3	54,4	4,7	10,2	71,8	56,5	4,8	10,5	-	-	-	-
Honduras	72,2	53,9	12,3	6,0	74,8	58,5	9,9	6,4	78,3	59,6	11,3	7,4
México	57,4	30,8	16,2	10,4	57,8	31,6	15,7	10,5	58,3	32,4	15,1	10,8
Nicaragua	66,6	49,5	5,3	11,8	-	-	-	-	-	-	-	-
Panamá	47,2	24,9	10,6	11,7	46,5	26,0	10,1	10,4	43,7	23,1	10,6	10,0
Paraguay	75,5	37,4	16,2	21,9	74,4	36,7	17,8	19,9	74,6	34,7	17,0	22,9
Perú	77,7	54,6	14,8	8,3	75,7	53,5	14,1	8,1	75,8	54,4	13,8	7,6
República Dominicana	54,8	25,8	14,1	14,9	51,4	23,4	13,1	14,9	50,8	25,2	11,3	14,3
Uruguay	38,8	25,2	3,5	10,1	38,3	25,3	3,1	9,9	38,1	24,4	2,9	10,8
Venezuela	-	-	-	-	47,4	33,7	11,2	2,5	-	-	-	-

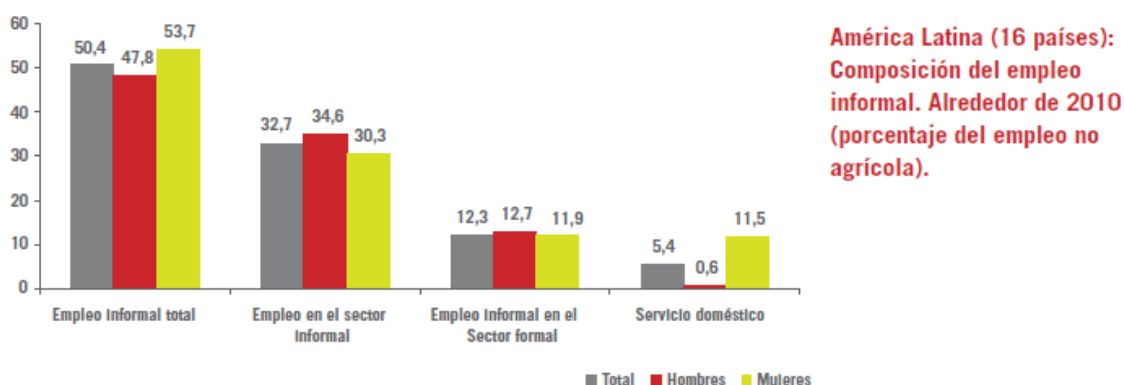
Fuente: OIT con base en las encuestas de los países

Elaboración: Sebastián Rodríguez

Empleo informal total

Hacia fines de la década de los años dos mil (2010), la OIT (2011: 16) sugiere que alrededor de 50 de cada 100 personas ocupadas tienen un empleo informal. Al analizar esta cifra de empleo informal total se puede observar que 33 de cada 100 ocupados están en el sector informal de la economía, mientras que 12 de cada 100 tienen un empleo informal en el sector de empresas formales y alrededor de 5 de cada 100 se sitúan en el servicio doméstico. Véase el gráfico 5.

Gráfico N° 5



Fuente: OIT con base en las encuestas de los países

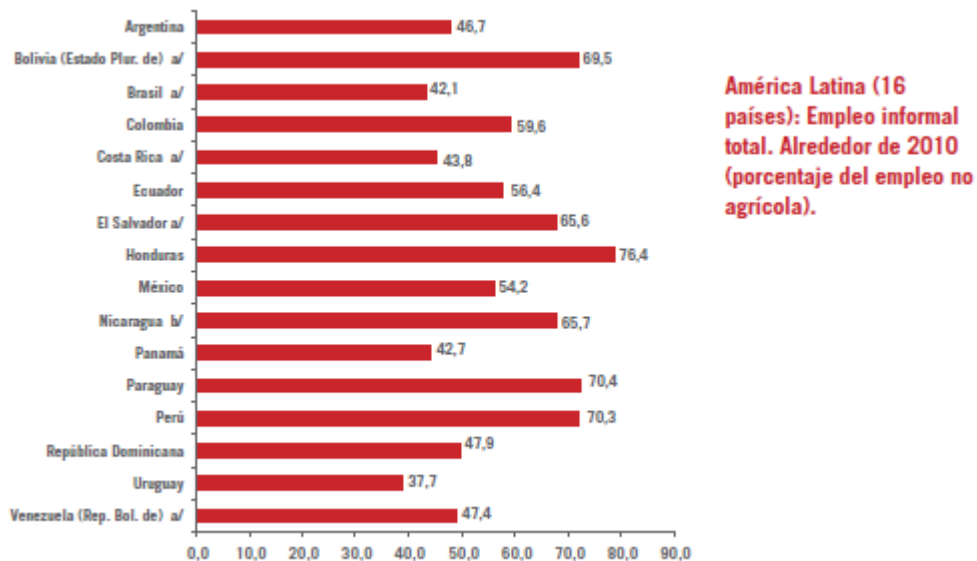
Elaboración: OIT

En la mayoría de países prevalece una estructura del mercado laboral con alta incidencia del empleo informal total y del empleo en el sector informal de empresas. Una proporción de ocupados no agrícolas superior al 60% tiene empleo informal en seis de los países: Bolivia (69,5%); El Salvador (65,6%); Honduras (76,4%); Nicaragua (65,7%); Paraguay (70,4%) y Perú (70,3%).

En otros nueve países, el empleo informal total supera el 40% de la ocupación total, aunque es inferior al 60%: Argentina (46,7%), Brasil (42,1%), Colombia (59,6%), Costa Rica (43,8%), Ecuador (56,4%), México (54,2%), Panamá (42,7%), República Dominicana (47,9%) y Venezuela (47,4%).

Finalmente, en Uruguay, el 38,8% de la ocupación total es informal. Véase el gráfico 6 y cuadro 1.

Gráfico N° 6



Fuente: OIT con base en las encuestas de los países

Elaboración: OIT

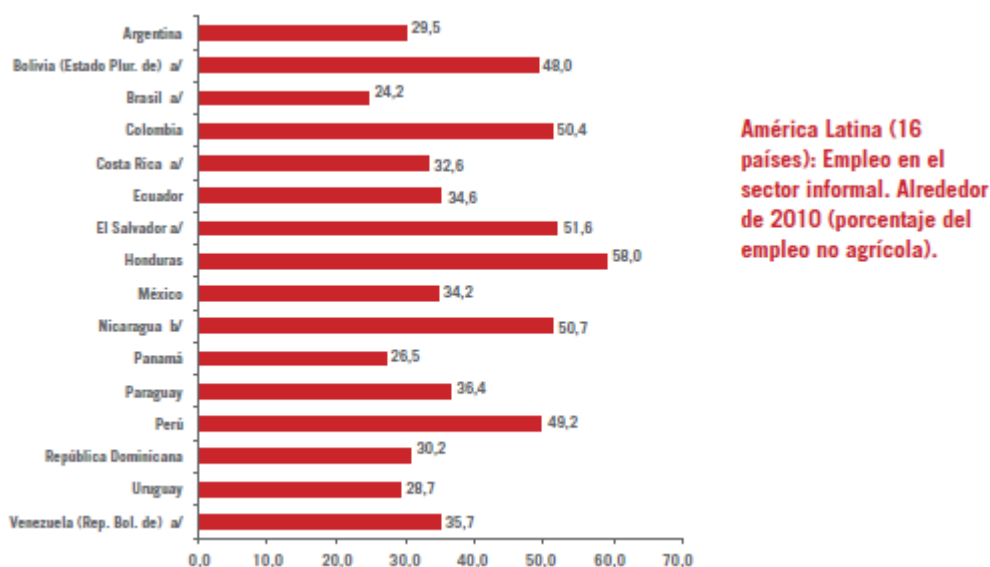
Empleo en el sector informal

La mayor fracción del empleo informal se encuentra en el sector informal de empresas, lo cual refleja el gran rezago estructural del mercado laboral, ya que se trata de unidades económicas que por su bajo grado de organización, escala de operación y productividad, difícilmente pueden proveer calidad en la ocupación o trabajo decente para sus emprendedores y trabajadores.

Uno de cada tres ocupados está en el sector informal en el total de 16 países, aunque en seis de estos, el desafío de este rezago estructural es de mayor envergadura, pues el empleo en el sector informal bordea la mitad de la población ocupada: Bolivia (48%); Colombia (50,4%); El Salvador (51,6%); Honduras (58%); Nicaragua (50,7%), y Perú (49,2%).

En los otros 10 países con información disponible, las dimensiones del empleo en el sector informal oscilan entre un cuarto y un tercio de la ocupación total, lo cual es una proporción que también constituye un reto importante para los países de Latinoamérica en general. Véase el gráfico 7.

Gráfico N° 7



Fuente: OIT con base en las encuestas de los países

Elaboración: OIT

La mayor extensión del sector informal en tres países centroamericanos y tres sudamericanos muestra la necesidad de un balance exhaustivo sobre las relaciones de causa y efecto de este fenómeno, para identificar las razones que impiden avanzar hacia un mayor grado de organización empresarial de estas actividades. Un factor coincidente en los seis países es la elevada incidencia que tiene el trabajo por cuenta propia en el empleo total, debido al predominio de micronegocios y actividades en pequeña escala que enfrentan enormes restricciones económicas para ampliar su escala de producción de bienes y servicios.

Empleo informal en el sector de empresas formales

El peso relativo del empleo informal en el sector de empresas formales constituye un problema importante. Los datos reflejan que este segmento representa algo más de un décimo del total de la población ocupada no agrícola (12,3% en el agregado de los 16 países) y en algunos países equivale a alrededor de un quinto de los ocupados: Bolivia (18,4%); Ecuador (18,6%); Paraguay (23,7%) y Perú (17,6%). Véase cuadro 2.

Cuadro N° 2

América Latina (16 países): Personas con empleo informal, por cada 100 ocupados en el sector formal de empresas, según país y sexo. Años 2008-2010. En números.

Países y sexo	(Personas con empleo informal dentro del sector formal/personas ocupadas dentro del sector formal)*100		
	2008	2009	2010
Ambos sexos			
Argentina	21,0	19,0	18,0
Bolivia	43,0	39,0	-
Brasil	-	17,0	-
Colombia	14,0	14,0	13,0
Costa Rica	13,0	12,0	-
Ecuador	38,0	34,0	31,0
El Salvador	20,0	20,0	-
Honduras	38,0	36,0	40,0
México	25,0	25,0	25,0
Nicaragua	21,0	-	-
Panamá	19,0	17,0	17,0
Paraguay	46,0	44,0	45,0
Perú	41,0	38,0	38,0
República Dominicana	22,0	20,0	18,0
Uruguay	8,0	7,0	6,0
Venezuela	-	17,0	-
Hombres			
Argentina	22,0	20,0	19,0
Bolivia	43,0	41,0	-
Brasil	-	15,0	-
Colombia	15,0	14,0	12,0
Costa Rica	14,0	13,0	-
Ecuador	37,0	33,0	30,0
El Salvador	23,0	25,0	-
Honduras	41,0	40,0	43,0
México	23,0	24,0	24,0
Nicaragua	26,0	-	-
Panamá	20,0	18,0	18,0
Paraguay	50,0	46,0	47,0
Perú	41,0	38,0	38,0
República Dominicana	21,0	20,0	18,0
Uruguay	9,0	8,0	7,0
Venezuela	-	17,0	-
Mujeres			
Argentina	20,0	18,0	16,0
Bolivia	45,0	36,0	-
Brasil	-	19,0	-
Colombia	14,0	14,0	13,0
Costa Rica	12,0	10,0	-
Ecuador	41,0	36,0	31,0
El Salvador	14,0	16,0	-
Honduras	33,0	30,0	37,0
México	28,0	27,0	27,0
Nicaragua	15,0	-	-
Panamá	18,0	16,0	16,0
Paraguay	40,0	41,0	41,0
Perú	42,0	39,0	38,0
República Dominicana	24,0	21,0	19,0
Uruguay	7,0	6,0	5,0
Venezuela	-	18,0	-

Fuente: OIT con base en las encuestas de los países

Elaboración: Sebastián Rodríguez

Si se examina el porcentaje de personas que desempeñándose en el sector formal de empresas no se encuentran cubiertos por la normativa laboral o social es posible apreciar la magnitud que tiene

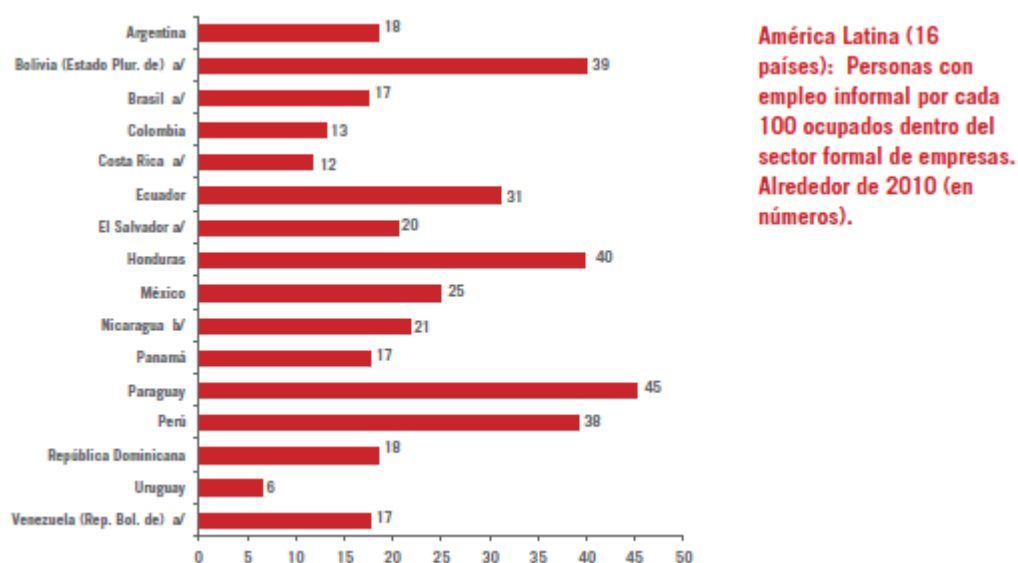
en América Latina el desafío del incumplimiento de estas normas, en especial, de la cotización a la seguridad social como consecuencia de la relación de trabajo. (Ver cuadro 2 y gráfico 4).

En cuatro países de la región el déficit de cumplimiento de la legislación afecta a cerca de 40 de cada 100 trabajadores que trabajan en el sector de empresas formales: Bolivia (39); Honduras (40); Paraguay (45), y Perú (38).

En Ecuador incide sobre 31 de cada 100 ocupados.

Con excepción de Uruguay (6%), en los restantes países la incidencia de la informalidad entre los trabajadores del sector formal supera el 10%. Véase el gráfico 8.

Gráfico N° 8



Fuente: OIT con base en las encuestas de los países

Elaboración: OIT

Empleo informal entre las mujeres hacia fines de la década

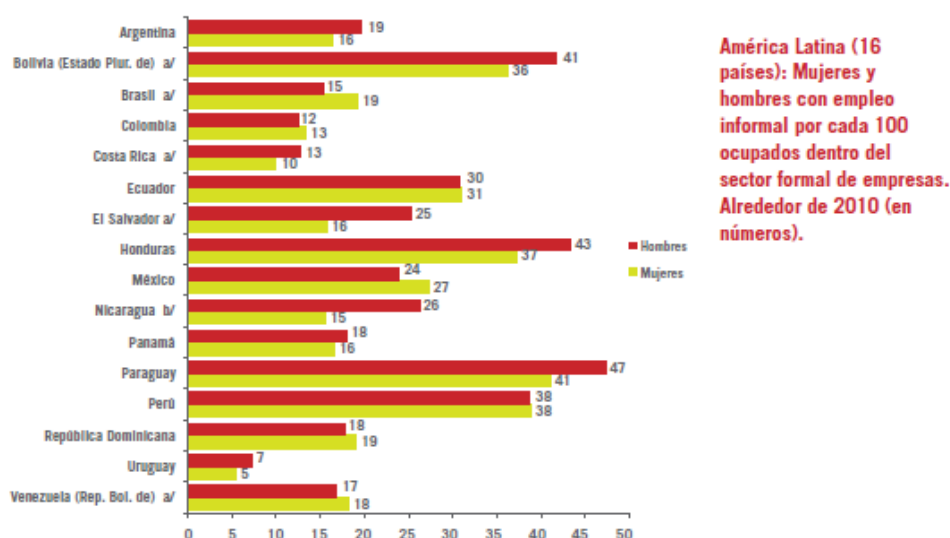
Para el agregado de los 16 países, la incidencia del empleo informal es mayor en las mujeres (53,7%) que en los hombres (47,8%). Esta diferencia se explica porque casi la totalidad del servicio doméstico es empleo informal y ocupa fundamentalmente mano de obra femenina. Para mejor referencia, véase nuevamente el gráfico 5.

Esta relación se repite en casi todos los países. Tal como ocurre en América Latina, el alto peso del empleo informal femenino en los países se debe a que el empleo en el servicio doméstico es concentrado en casi su totalidad por mujeres. En 10 de los 16 países analizados, el servicio doméstico representa alrededor de 10 o más puntos porcentuales del empleo informal de las mujeres hacia fines de la década. Para mejor referencia, véase nuevamente el cuadro 1. En otros términos, la mayor incidencia del empleo informal entre las mujeres se explica por el sesgo que tiene el servicio doméstico al considerarse como un empleo típicamente femenino en la totalidad de los países. Detrás de esta informalidad se observa un generalizado incumplimiento de las normas de seguridad social para esta categoría de trabajadoras, lo cual constituye una realidad que afecta a todos los países de la región.

Por otra parte, la inserción laboral en el sector informal es más elevada en los hombres que en las mujeres, tanto en el promedio regional como en la mayoría de los países. Solamente en Bolivia, El Salvador, Honduras y Perú se registra mayor tasa de inserción femenina que masculina en el sector informal.

La incidencia del empleo informal femenino y masculino en el sector formal de empresas no difiere significativamente en la mayoría de los países de la región analizados. El número de mujeres con empleo informal en el sector formal de empresas supera a los hombres en siete de 17 países. Al finalizar la primera década de este siglo, la incidencia del incumplimiento de las normas de seguridad social en el caso de las mujeres supera a 30 de cada 100 personas ocupadas en el sector formal en los siguientes países: Bolivia, (36 de cada 100), Ecuador (31), Honduras (37), Paraguay (41) y Perú (38). Véase cuadro 2 y gráfico 9.

Gráfico N° 9



Fuente: OIT con base en las encuestas de los países

Elaboración: OIT

Empleo informal entre los jóvenes hacia fines de los 2000

La exclusión de los jóvenes de las oportunidades de trabajo no sólo se refleja en un mayor desempleo que tiende a duplicar y en ocasiones triplicar la tasa de desocupación de los adultos, sino que entre la juventud también se registra una mayor incidencia del empleo informal en sus distintas modalidades.

Cuadro N° 3

América Latina (16 países): Empleo informal de la población de 15 a 24 años de edad, por componente, según país y sexo. Años 2008-2010												
Países y sexo	2008				2009				2010			
	Empleo informal con respecto al total no agrícola				Empleo informal con respecto al total no agrícola				Empleo informal con respecto al total no agrícola			
	Total	En el sector informal	En el sector formal	En el servicio doméstico	Total	En el sector informal	En el sector formal	En el servicio doméstico	Total	En el sector informal	En el sector formal	En el servicio doméstico
Ambos sexos												
Argentina	61,8	32,4	23,6	5,8	64,7	35,5	23,1	6,1	62,7	32,5	24,4	5,8
Bolivia	86,7	45,3	35,5	5,9	87,4	51,0	30,9	5,5	-	-	-	-
Brasil	-	-	-	-	49,2	23,4	19,4	6,4	-	-	-	-
Colombia	64,5	48,4	11,2	4,9	67,7	52,9	10,4	4,4	67,0	51,7	10,9	4,4
Costa Rica	43,9	27,6	12,6	3,7	42,6	29,1	10,5	3,0	-	-	-	-
Ecuador	81,9	37,2	39,7	5,0	77,5	36,6	36,4	4,5	73,3	33,3	36,6	3,4
El Salvador	68,2	46,1	14,9	7,2	72,3	49,2	15,1	8,0	-	-	-	-
Honduras	72,8	46,6	20,8	5,4	75,8	54,0	16,3	5,5	77,9	55,5	15,6	6,8
México	63,0	32,5	26,1	4,4	66,3	34,6	27,4	4,3	66,0	35,1	26,5	4,4
Nicaragua	68,5	47,0	12,8	8,7	-	-	-	-	-	-	-	-
Panamá	53,3	23,3	23,9	6,1	50,7	22,0	22,8	5,9	48,2	19,7	22,8	5,7
Paraguay	89,3	36,1	37,0	16,2	85,3	32,9	38,2	14,2	87,5	32,2	40,1	15,2
Perú	86,6	47,8	31,2	7,6	85,7	47,6	30,8	7,3	85,0	48,1	30,8	6,1
República Dominicana	65,7	36,6	24,7	4,4	61,1	30,1	27,1	3,9	60,8	32,0	25,0	3,8
Uruguay	45,8	28,3	11,9	5,6	44,6	28,3	10,4	5,9	41,4	26,1	9,5	5,8
Venezuela	-	-	-	-	56,5	35,1	20,2	1,2	-	-	-	-
Hombres												
Argentina	60,9	35,5	25,2	0,2	67,2	40,8	25,5	0,9	61,0	37,4	23,5	0,1
Bolivia	84,1	47,4	36,4	0,3	86,1	52,8	33,1	0,2	-	-	-	-
Brasil	-	-	-	-	47,0	27,1	19,3	0,6	-	-	-	-
Colombia	64,6	52,2	12,2	0,2	68,4	56,5	11,7	0,2	66,2	54,9	11,1	0,2
Costa Rica	43,5	29,0	14,2	0,3	43,1	30,2	12,7	0,2	-	-	-	-
Ecuador	82,7	41,1	41,2	0,4	78,3	40,6	37,5	0,2	76,4	39,0	37,1	0,3
El Salvador	65,9	45,1	19,8	1,0	69,0	50,4	18,0	0,6	-	-	-	-
Honduras	75,2	51,9	23,0	0,3	77,3	57,9	19,0	0,4	78,0	60,1	17,6	0,3
México	63,4	37,7	25,1	0,6	65,9	38,3	26,9	0,7	66,2	39,5	25,9	0,8
Nicaragua	24,1	15,7	6,8	1,6	-	-	-	-	-	-	-	-
Panamá	50,9	24,7	25,3	0,9	49,5	23,2	25,1	1,2	47,8	22,6	24,3	0,9
Paraguay	88,1	43,2	43,9	1,0	82,7	39,1	41,8	1,8	85,5	39,9	44,9	0,7
Perú	84,7	48,1	36,2	0,4	84,2	48,8	35,0	0,4	84,8	48,7	35,7	0,4
República Dominicana	61,6	37,5	23,6	0,5	61,7	35,1	26,0	0,6	61,6	36,3	24,7	0,6
Uruguay	47,0	32,7	13,9	0,4	46,0	33,4	12,3	0,3	41,2	30,0	10,7	0,5
Venezuela	-	-	-	-	58,9	38,9	20,0	0,0	-	-	-	-
Mujeres												
Argentina	63,2	27,5	21,1	14,6	61,6	26,4	19,0	16,2	60,3	24,6	20,4	15,3
Bolivia	89,6	42,7	34,4	12,5	88,8	48,7	28,2	11,9	-	-	-	-
Brasil	-	-	-	-	51,9	18,4	19,5	14,0	-	-	-	-
Colombia	64,5	43,8	10,0	10,7	66,6	48,2	8,7	9,7	68,1	48,0	10,6	9,5
Costa Rica	44,5	25,4	10,2	8,9	41,8	27,3	7,1	7,4	-	-	-	-
Ecuador	80,8	31,6	37,5	11,7	76,5	30,7	34,8	11,0	68,2	24,3	35,6	8,3
El Salvador	70,7	47,0	8,8	14,9	75,8	47,5	11,8	16,5	-	-	-	-
Honduras	69,6	39,6	17,9	12,1	74,0	48,9	12,8	12,3	77,8	49,8	13,1	14,9
México	63,7	26,3	27,5	9,9	66,9	29,0	28,1	9,8	65,6	28,5	27,3	9,8
Nicaragua	65,9	38,5	9,3	18,1	-	-	-	-	-	-	-	-
Panamá	57,8	20,6	21,3	15,9	52,8	19,9	18,9	14,0	49,0	14,6	20,4	14,0
Paraguay	90,8	26,4	27,5	36,9	88,8	24,5	33,1	31,2	90,5	21,0	33,0	36,5
Perú	88,7	47,5	25,6	15,6	87,5	46,3	26,1	15,1	85,3	47,3	25,0	13,0
República Dominicana	64,3	26,4	26,6	11,3	60,0	20,4	29,3	10,3	59,5	24,8	25,4	9,3
Uruguay	44,0	22,2	9,2	12,6	42,6	21,4	7,8	13,4	41,7	20,7	7,8	13,2
Venezuela	-	-	-	-	52,4	28,8	20,4	3,2	-	-	-	-

Fuente: OIT con base en las encuestas de los países

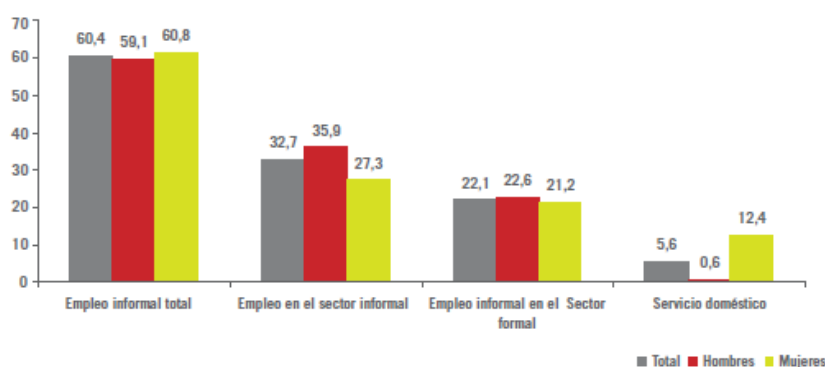
Elaboración: Sebastián Rodríguez

Debido a los efectos de la crisis internacional en 2009, la proporción de jóvenes con empleos informales aumenta en seis de los 13 países con información disponible en la región. Asimismo, el empleo juvenil en el sector informal de empresas se incrementó en siete de los 13 países analizados (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras y México).

Con el inicio del ciclo de recuperación en 2010, la incidencia del empleo informal total y del empleo en el sector informal disminuyó levemente en la mayoría de los países. Véase el cuadro 3.

Sin embargo, hacia fines de la década la precariedad laboral juvenil es extrema. En el agregado de los 16 países, 60 de cada 100 jóvenes tienen empleo informal. Uno de cada tres jóvenes sólo encuentra ocupación en el sector informal de empresas y 22 de cada 100 corresponden a empleo informal en el sector de empresas formales. Véase el gráfico 10.

Gráfico N° 10



América Latina (16 países): Empleo informal regional entre jóvenes de 15 a 24 años. Alrededor de 2010 (porcentaje del empleo juvenil no agrícola).

Fuente: OIT con base en las encuestas de los países

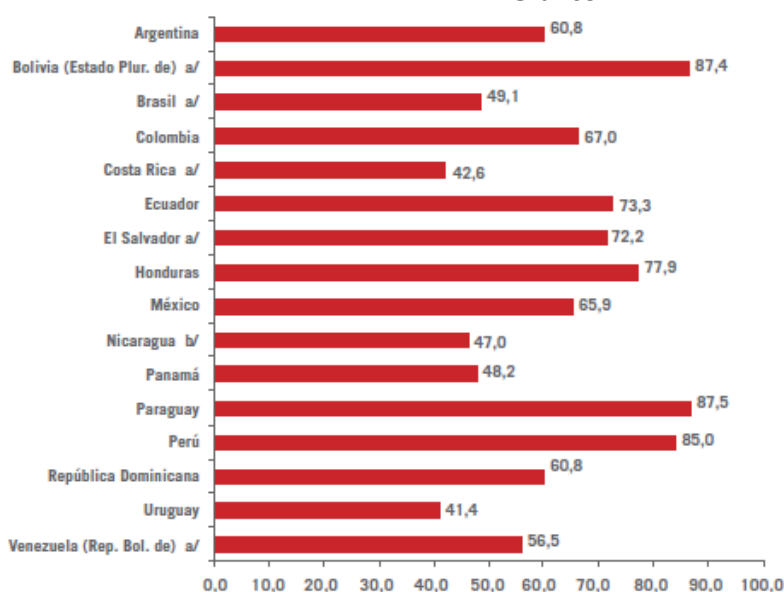
Elaboración: OIT

La dimensión del empleo informal es mayor en Bolivia, Paraguay y Perú, donde alrededor de 85 de cada 100 jóvenes sólo acceden a un empleo informal.

A su vez, sobre 70 de cada 100 jóvenes tienen un empleo informal en Ecuador (73), El Salvador (72) y Honduras (78).

Véase gráfico 11.

Gráfico N° 11



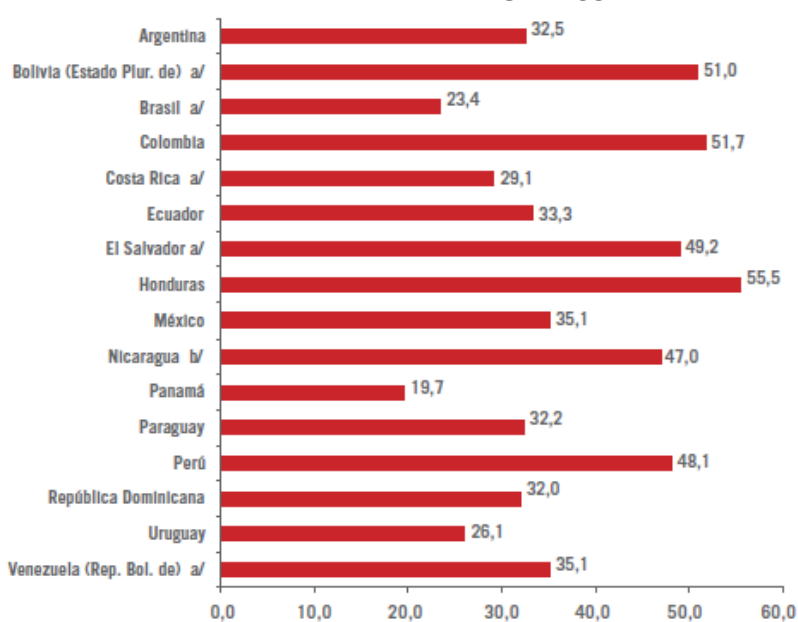
América Latina (16 países): Empleo informal total entre los jóvenes de 15 a 24 años de edad, por país. Alrededor de 2010 (porcentaje del empleo juvenil no agrícola).

Fuente: OIT con base en las encuestas de los países

Elaboración: OIT

Por otro lado, en seis de los 16 países considerados, el sector informal de empresas emplea alrededor de 50 de cada 100 jóvenes ocupados (Bolivia, Colombia, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Perú). Véase gráfico 12.

GRÁFICO N° 12



América Latina (16 países): Inserción laboral en el sector informal de los jóvenes de 15 a 24 años de edad, por país. Alrededor de 2010 (porcentaje del empleo juvenil no agrícola).

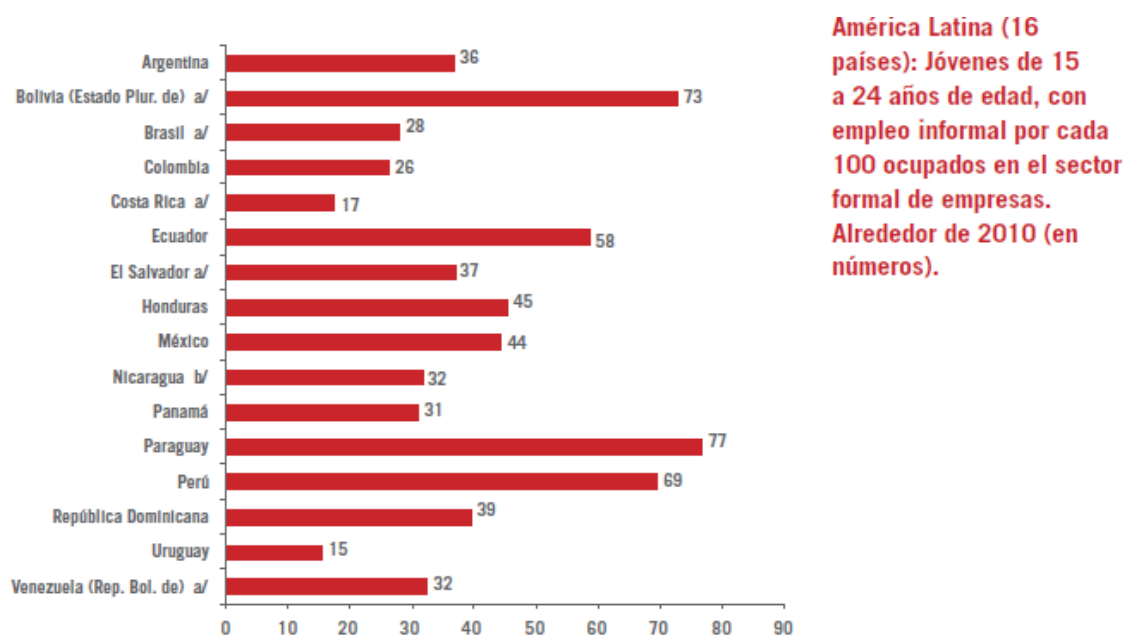
Fuente: OIT con base en las encuestas de los países

Elaboración: OIT

El empleo informal entre la juventud está ampliamente extendido en el sector formal de empresas en la mayoría de los países con información disponible. Los casos más extremos se registran en los casos de Bolivia, Paraguay y Perú, donde de cada 10 jóvenes ocupados en empresas formales, siete tienen empleo informal, al margen de la protección social.

Una situación similar afecta a seis de cada 10 jóvenes en Ecuador y a cuatro de cada 10 en Argentina, Honduras, México y República Dominicana. Véase el gráfico 13.

GRÁFICO N° 13



Fuente: OIT con base en las encuestas de los países

Elaboración: OIT

Concluyendo, si la recuperación económica no se asocia a una transición a unas mejores oportunidades de trabajo o a una mejora de las condiciones de empleo en las actividades informales, el impacto del crecimiento sobre la pobreza será mínimo. Esta cuestión es esencial para hacer realidad el objetivo de ofrecer un trabajo decente, como meta mundial para todos los trabajadores, para lograr los objetivos de desarrollo del milenio y para fomentar una globalización justa. A la larga, lograr una recuperación sostenible, que incluya a la economía informal y se adapte a unos climas económicos cambiantes, requerirá una estrategia bien fundamentada, global e integrada.

La intervención del gobierno es necesaria para tomar políticas fiscales que eviten el incremento de la informalidad y promuevan una cultura tributaria a nivel nacional. Para el caso ecuatoriano, los logros y lo que se ha hecho se podrá observar en el siguiente capítulo.

Capítulo IV: Análisis tributario en Ecuador y el RISE

Servicio de Rentas Internas y reformas tributarias

La institución pública encargada de la administración tributaria en el Ecuador es el Servicio de Rentas Internas (SRI). El SRI es una entidad técnica y autónoma que tiene la responsabilidad de recaudar los tributos internos del país. Su finalidad es la de consolidar la cultura tributaria en el país a efectos de incrementar sostenidamente el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias por parte de los contribuyentes (SRI, 2011: 17).

El SRI tiene a su cargo la ejecución de la política tributaria del país. Para ello cuenta con las siguientes facultades: determinar, recaudar y controlar los tributos internos; capacitar al contribuyente respecto de sus obligaciones tributarias; preparar estudios de reforma a la legislación tributaria y aplicar sanciones (SRI, 2011: 17).

El SRI como ente regulador de la política tributaria tiene entre sus objetivos: incrementar anualmente la recaudación de impuestos con relación al crecimiento de la economía; diseñar propuestas de política tributaria orientadas a obtener la mayor equidad, fortalecer la capacidad de gestión institucional y reducir el fraude fiscal; lograr altos niveles de satisfacción en los servicios al contribuyente; reducir los índices de evasión tributaria y procurar la disminución en la aplicación de mecanismos de elusión de impuestos (SRI, 2011: 19).

La motivación para plantear las reformas en Ecuador, se pueden resumir en dos problemas claramente identificados y que antes se ha mencionado. La evasión y elusión en el pago de impuestos, para el año 2004, asciende al 61,3% en el impuesto a la renta (IR) y el 30,6% en el impuesto al valor agregado (IVA). Así también, la presencia de una recaudación totalmente inequitativa, para el año 2007, representa el 34,3% para el impuesto a la renta y para el impuesto al valor agregado; mientras que para el impuesto a los consumos especiales (ICE) equivale el 62,7% (SRI, 2011: 22).

Es por eso, que a continuación se presenta, de manera general y resumida, una línea histórica donde se puede observar las diferentes reformas a las leyes que regulan la política fiscal en Ecuador, con hincapié en el sistema Impositivo:

Año 2007. Reforma para la Ley de Equidad Tributaria y Código Tributario

Los objetivos generales que motivaron la reforma a esta ley son: aumentar la progresividad en el sistema tributario e incrementar la recaudación y la imposición directa. Sin embargo, estos son los

objetivos generales que se plantearon; los objetivos específicos para su cumplimiento son los siguientes:

Mejorar la distribución de la carga tributaria en Ecuador: para el cumplimiento se realizaron las siguientes actividades:

Se incrementa dos tramos más en impuesto a la renta para personas naturales, donde se incluya más categorías de gastos personales y que exista exoneración de decimo tercer y cuarto sueldos⁶. Así también, se instaura la eliminación del impuesto a los consumos especiales en el sector de telecomunicaciones.

De igual manera, en relación a los impuestos selectivos o impuestos específicos se han reformado en dos medidas: la primera en donde se incrementan las tasas impositivas a los cigarrillos, el alcohol y los vehículos; mientras que la segunda, en donde se crean nuevos impuestos selectivos dirigidos a las armas deportivas, los videojuegos, la televisión por cable, los perfumes, los juegos de azar y los focos incandescentes.

Reducir la evasión tributaria, mejorar el control y la recaudación: para el cumplimiento de este objetivo, las principales acciones tomadas fueron la implementación de un nuevo rango de anticipo del impuesto a la renta, enfocado en el monto del año anterior; así también se incrementa la eliminación de escudos fiscales para las actividades enfocadas al comercio exterior (régimen de precios de transferencia y retenciones por intereses pagados al exterior). Por último, se le atribuyó un fortalecimiento a las facultades y responsabilidades a la administración pública.

Reactivar el aparato productivo mediante incentivos tributarios: en este sentido, se implanta la deducibilidad de impuestos por un tiempo limitado a los nuevos trabajadores en lo que se refiere al impuesto a la renta, la devolución del IVA en compras a exportadores de bienes y una tarifa de 0% para productos y servicios relacionados con energía eléctrica y focos fluorescentes (focos o bombillas ahorradores de energía).

Incorporar impuestos regulatorios: se implementaron dos. El primero, que regula la liquidez y la estabilidad monetaria del país, que es el impuesto de salida de divisas y el segundo que regula los activos que las grandes empresas y personas con grandes capitales mantienen en el exterior, que de igual manera se llama impuesto a los activos en el exterior.

Ampliar la base de contribuyentes: en ese sentido se implanta el régimen impositivo simplificado ecuatoriano, RISE. Este régimen lo que busca es que la gran mayoría de micro, pequeñas y medianas empresas que por juicio propio o por desconocimiento no tributan, incluirlos en la base

de contribuyentes con cuotas de pago mínimas. Otro de los objetivos de este nuevo régimen es incrementar la cultura tributaria de las personas, por medio de incentivos a la coacción con la administración pública.

Julio 2008. Reforma a la Ley de Régimen Tributario Interno y a la Ley Interpretativa

A manera general, las principales reformas son la disminución de la subcapitalización de los intereses, la disminución de las retenciones de intereses y las tasas impositivas a las personas con discapacidad (se reduce el límite para ser considerada persona con discapacidad de 40% a 30%). De igual manera, se exoneran de IVA e ICE al grupo de automóviles y carros híbridos y se amplía la consideración de deducción de impuestos en los gastos personales, a los gastos en educación superior.

Diciembre 2008. Reforma a la Ley de Equidad Tributaria

Dentro de los principales cambios, la reinversión de impuesto a la renta, la cual provoca la posibilidad para que las cooperativas de ahorro y crédito se beneficien y utilicen estos recursos para generar liquidez.

Octubre 2009. Implementación de la Ley de Empresas Públicas

Dentro de esta Ley, se propone la exoneración del impuesto a la salida de divisas y el impuesto a la propiedad de vehículos para las empresas públicas. Igualmente, se elimina que las empresas públicas registren 0% en el IVA; así también como los ingresos de las empresas públicas.

Julio 2010. Reforma a la Ley de Hidrocarburos y a la Ley de Régimen Tributario Interno

Se cambia el plazo y las condiciones de los contratos de prestación de servicios en el sector petrolero; así como se aumenta el control overhead de las empresas petroleras. Las cuentas Ship or pay de estas empresas no son deducibles como costos de transporte, entre otras medidas relacionadas con el sector.

Diciembre 2010. Código de la Producción

Se incluye la exoneración del impuesto a la renta en algunos casos excepcionales y de igual manera se incrementa el impuesto a la salida de capitales. Se plantean deducciones por capacitación, asistencia técnica y gastos de viaje; por reducción del impacto ambiental, por seguro social obligatorio; por nuevos empleados en zonas económicamente deprimidas, etc.

⁶ Décimo tercer y cuartos sueldos equivalen a las dos remuneraciones extras en el año. Es decir, el décimo tercer sueldo se lo paga en el mes de diciembre, mientras que el décimo cuarto se tiene dos fechas de pago según la región en donde

2011. Reforma fiscal verde: vehículos, botellas, licores y cigarrillos

Los objetivos de esta reforma son cambiar los patrones de consumo de la población, reducir emisiones contaminantes y motivar el uso de transporte público. En relación con las botellas plásticas y con la utilización de vehículos, se pretende disminuir la contaminación (ambiental, visual, auditiva y psicológica) e incentivar hábitos de consumo sustentables ambientalmente (reciclaje y tratamiento de desechos y coacción social entre la ciudadanía).

Ahora, se puede mencionar que luego de analizar rápidamente los objetivos de las reformas en la política tributaria en Ecuador, y concluir que las acciones que está tomando el gobierno por medio de la administración tributaria (papel más activo) son políticas de regulación necesaria para alcanzar una equidad tributaria que beneficie a la sociedad y permita la distribución eficiente de los recursos (objetivo planteado inicialmente).

En ese sentido, es importante poder analizar algunos indicadores de la política fiscal en Ecuador y el estudio más detallado del sistema impositivo (desagregado por los tipos de impuestos).

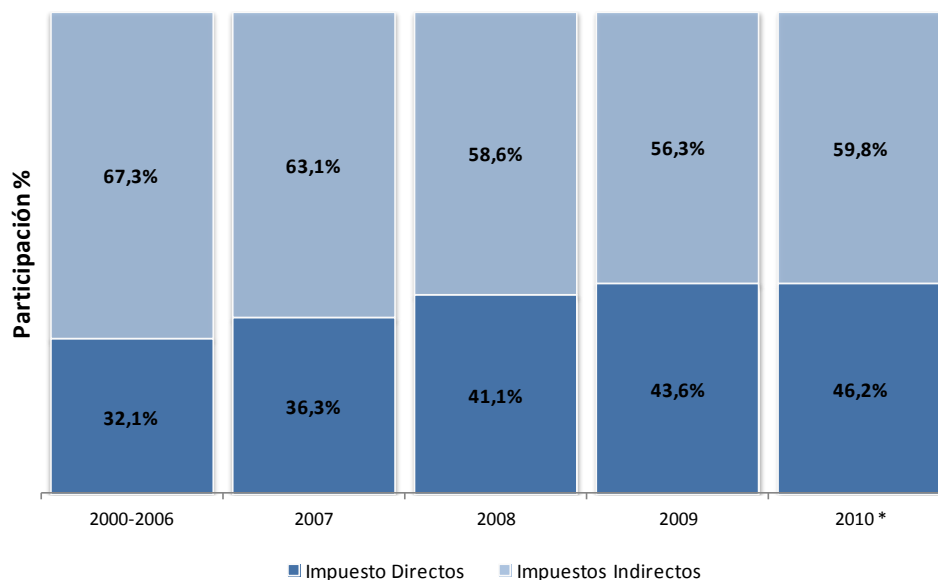
Análisis tributario en el Ecuador

El sistema tributario en Ecuador ha tenido un marcado cambio a raíz de del cambio presidencial en el año 2007. La estructura del sistema tributario se lo divide en impuestos directos e indirectos. En el periodo 2000-2006, los impuestos directos representan el 32,1% mientras que los impuestos indirectos representan el 67,3%.

Por su parte, en el año 2010, el cambio ha sido considerable debido a que la participación de los impuestos directos es de 46,2% (14 puntos porcentuales más que en el periodo 2000-2006); mientras que los impuestos indirectos recaen al 59,8% (8 puntos porcentuales menos que en el periodo 2000-2006). Véase el gráfico 14.

El Servicio de Rentas Internas (SRI) recalca que la imposición directa es considerada como la columna vertebral de todos los sistemas tributarios, dada sus características basadas en el principio de la capacidad de pago. El aumento de su participación en el sistema tributario es importante para el Ecuador, ya que permite generar ingresos para la administración tributaria y, a su vez, crear un sistema de distribución de la renta. Véase el gráfico 14.

Gráfico N° 14
Estructura tributaria: impuestos directos e indirectos. Periodo 2000 - 2010

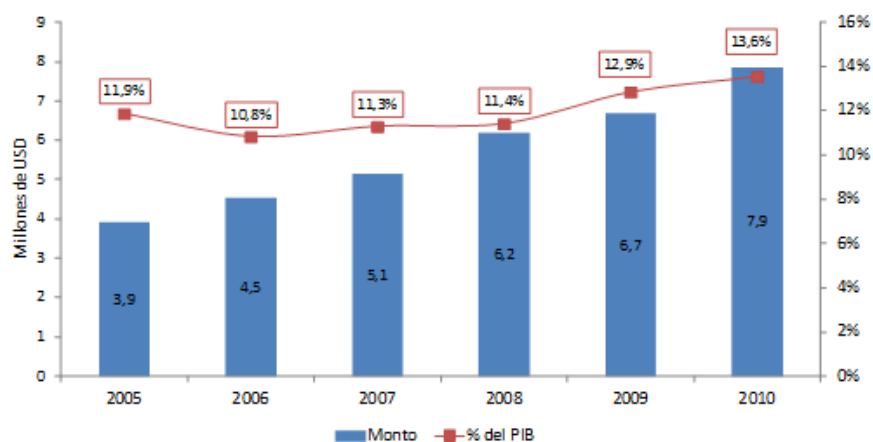


Fuente: SRI

Elaboración: Sebastián Rodríguez

Ahora, si se analizan los niveles de recaudación y de participación en el PIB, se puede observar que en el año 2010 es el año en donde se tiene mayor participación en el PIB (13,6% sobre el PIB), comparado con años anteriores. Véase el gráfico 15.

Gráfico N° 15
Recaudación total (millones USD y % del PIB). Periodo 2005 - 2010



Fuente: SRI

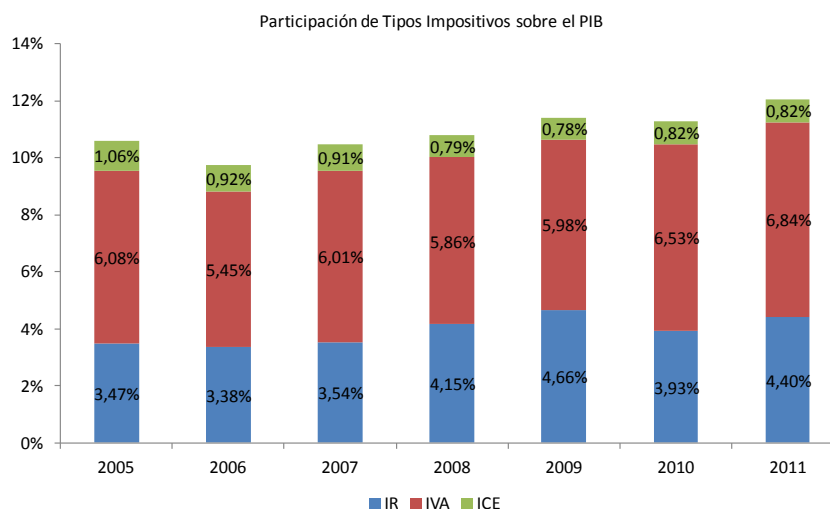
Elaboración: Sebastián Rodríguez

De acuerdo a la política fiscal del Ecuador, el sistema impositivo se determina por tres grandes impuestos: el impuesto al valor agregado (IVA), el impuesto a la renta (IR) para personas naturales y jurídicas y el impuesto a los consumos especiales (ICE).

El IVA representa un promedio del 6% de su recaudación sobre el PIB en el periodo 2005-2011; seguido del impuesto a la renta con un promedio del 4% de su recaudación sobre el PIB y finalmente el impuesto a los consumos especiales no alcanza el 1% de participación de su recaudación sobre el PIB. Véase el gráfico 16.

Gráfico N° 16

Estructura de tipos impositivos / PIB (%). Periodo 2005 - 2011



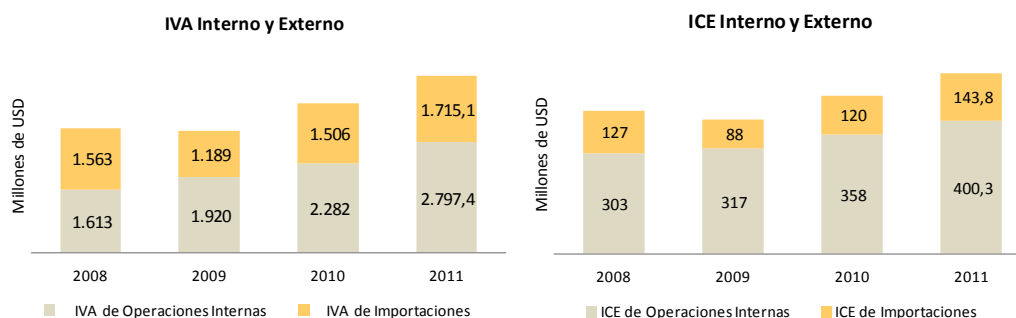
Fuente: SRI

Elaboración: Sebastián Rodríguez

Es claro que el IVA y el ICE presentan comportamiento semejantes debido a que son tipos impositivos indirectos. En ese sentido, vale la pena desagregar la concepción de sus ingresos y es por eso que tanto para el IVA como para el ICE, se detalla la procedencia de su recaudación; sea esta de operaciones internas o de importaciones.

Para el IVA, en el 2011 las operaciones internas representan el 62% del total de su recaudación, dejando el 38% para el IVA en importaciones. En referencia al ICE, para el mismo año, las operaciones internas representan el 74% del total de su recaudación y el 26% para el ICE de importaciones. Véase el gráfico 17.

Gráfico N° 17
Desagregación del IVA e ICE. Periodo 2008 - 2011



Fuente: SRI

Elaboración: Sebastián Rodríguez

Régimen impositivo simplificado del Ecuador (RISE)

Como se ha mencionado anteriormente en la presente disertación, se ha llegado a concluir que gran parte del empleo se genera en el sector informal de la economía y es por este alto índice que la administración tributaria consideró un correctivo justo. En diciembre de 2007, la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno aprueba la creación del régimen impositivo simplificado, sumándose a la tendencia que experimenta la mayoría de países latinoamericanos como Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, México, Perú y Chile.

Todo este proyecto tiene su base en la tesis *"Implementación de un Modelo de Sistema Simplificado para Ecuador"*, publicada en el mismo año por el Economista Juan Miguel Avilés Murillo (2007: 9) quien se desempeñó como Jefe Nacional de Planificación y Control de Gestión en el SRI, y ahora como Director Regional.

Según J.M. Avilés, uno de los incentivos que tuvo el SRI para la implementación del RISE fue que después de la dolarización en el 2000, el Estado ecuatoriano contaba solamente con política fiscal para generar recursos y ya no con política monetaria; por eso es tan importante recaudar más impuestos y reducir la evasión de éstos.

Características del RISE

El RISE está dirigido a los pequeños negocios y a personas naturales que se desenvuelven en actividades económicas informales y su adhesión es de manera voluntaria. Debido a su simplicidad

se sustituyen las declaraciones del impuesto a la renta (IR) y del impuesto al valor agregado (IVA) por el pago de una cuota mensual, evitando así los costos que se incurren en las declaraciones.

Los objetivos más importantes del RISE son:

- Mejorar la cultura tributaria entre los pequeños y los microempresarios (informales).
- Incorporar al sector informal, que no contribuyen con el pago de impuestos y que generan una competencia desleal al resto de empresarios, a la economía formal.
- Facilitar y simplificar el pago de impuestos.
- Disminuir las obligaciones formales y sus costos.

Los beneficios más importantes del RISE son:

- No es necesario hacer las declaraciones del IVA o IR; por tanto, se evita gastar en la compra de los formularios y en la contratación de terceros como contadores.
- Se evita que le hagan retenciones en la fuente.
- No es requisito llevar contabilidad, aparte de un registro (cuaderno) de ventas y compras.
- Entregar notas de venta simplificadas a partir de US\$ 4 en las cuales sólo se llena la fecha y el monto de la venta, sin desglosar el IVA.
- Por cada nuevo trabajador que se incorpora a la nómina y que sea afiliado al IESS, se podrá descontar 5% de la cuota hasta llegar a un máximo del 50% de descuento, lo cual contribuye a la generación de nuevas plazas de trabajo.
- Según J. M. Avilés, para el gobierno ecuatoriano un beneficio especial es la disponibilidad de información que tiene de las operaciones del sector microempresarial, lo cual permitirá mejorar el direccionamiento de las políticas de inversión pública y empleo.
- A futuro, se buscan algunos convenios con instituciones del Estado: acumular puntos para el acceso al microcrédito con el banco Nacional de Fomento (BNF) y con la Corporación Financiera Nacional (CFN). Además, se busca integrar aportes de la seguridad social para el acceso a servicios de salud y jubilación con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

Ventajas del RISE

- Desde el punto de vista de la administración tributaria, existe una estrategia de segmentación y mayor eficiencia en el uso de los recursos. Además, se genera una mayor cultura de pago de impuestos.
- Desde el punto de vista de la economía, hay una reducción de la informalidad y de la competencia desleal.
- Desde el punto de vista del contribuyente, este régimen es mucho más simple.

Desventajas:

- Desde el punto de vista de la administración tributaria, se crea un riesgo de prácticas elusivas y una tendencia a descuidar los controles sobre este régimen.
- Desde el punto de vista del contribuyente, se podría ver a esto como una inequidad tributaria.

Régimen impositivo simplificado del Ecuador y sus principios tributarios

Principio de generalidad

Su aporte es significativo a este principio ya que incorpora a un amplio segmento de agentes que se consideraban estar ajenos a participar en estos sistemas de recaudación, para así ir corrigiendo ciertas fallas de mercado (competencia desleal) y poder competir en igualdad de condiciones con las empresas que se encuentran en el sector formal.

Principio de eficiencia administrativa

Determinados por niveles de cumplimiento, para este caso se analizan los niveles de inscripción de contribuyentes y se intenta lograr que los agentes inscritos cumplan con el pago de las cuotas estipuladas.

Principio de simplicidad

Su importancia radica en que muchos países que han logrado éxito con sus sistemas tributarios reconocen que se ha debido al grado de simplicidad que mantienen, ocasionando menores niveles de informalidad y mayores de cumplimiento tributario (menor evasión). Entre las características que ayudan a este principio constan el no estar obligado a llevar contabilidad, no llenar formulario alguno de impuesto a la renta (IR) e impuesto del valor agregado (IVA), la cuota es fija, no existe cálculo para su obtención, entre otras.

Evasión y enanismo fiscal

La evasión de impuestos y el enanismo fiscal son los principales problemas del sistema tributario ecuatoriano. Se incorpora el régimen impositivo simplificado con el objetivo de disminuir estos niveles. Para esto también es necesario saber que los principales compradores de la microempresas son los consumidores finales con los cuales en la actualidad no se cumplen los procedimientos legales de una transacción (es decir emitir comprobantes), además se conoce que este mercado (informal) es el mayor receptor de mercadería de origen ilícito. La evasión es la forma en la que empresas de gran significancia económica crean disminuciones dolosas de sus ingresos y se adaptan a ciertas características con el objetivo de aprovechar los beneficios del Sistema disponible sólo para los pequeños contribuyente.

Primeros resultados del RISE

Las campañas de difusión y comunicación por televisión, radio y periódico a nivel nacional, y la ampliación de la capacidad instalada del SRI en etapas conforme con el tamaño de la brecha de inscripción por ciudades, fueron fundamentales para la implementación del RISE.

En sus inicios, según J. M. Avilés, hubo gran cantidad de comerciantes formales (ya inscritos en el RUC según el régimen general), que se cambiaron al sistema RISE. Sin embargo, con la ayuda de las brigadas móviles del SRI, que desde septiembre de 2008 empezaron a visitar los centros comerciales del ahorro y mercados municipales (donde hay más informalidad en Quito) ha influenciado el incremento de inscripciones de nuevos contribuyentes (informales) (SRI, 2009: 15).

En Quito, el periódico El Comercio del 13 de noviembre de 2008 publicó que hasta la fecha, el SRI inscribió a 100.132 personas (en sólo tres meses y medio del inicio del RISE a partir del 1 de agosto del mismo año). Sin embargo, el SRI presentó los siguientes datos sobre la cantidad de incorporación e inscripciones hasta el 31 de diciembre de 2008. Véase el cuadro 4.

Cuadro N° 4

Inscripciones e incorporaciones del RISE. Periodo 2008			
Sector	Incorporaciones	Inscripciones	Cambio de regimen
Agrícolas excentas	70.813	67.025	3.788
Comercio	46.316	25.917	20.399
Construcción	1.271	998	273
Hoteles y restaurantes	4.618	1.816	2.802
Manufactura	4.323	2.081	2.242
Minas y cantera	36	19	17
Servicio	15.933	8.107	7.826
Transporte	10.185	1.159	9.026
Agrícolas	633	529	104
TOTAL	154.128	107.651	46.477

Fuente: SRI, Departamento de Planificación y Control de Gestión

Elaboración: Sebastián Rodríguez

Los contribuyentes inscritos en actividades agrícolas exentas tienen un tratamiento especial de no pagar las cuotas fijas hasta diciembre de 2009, así que la mayoría de las nuevas inscripciones ni siquiera contribuye a la recaudación extra por el RISE.

Si no se toma en cuenta este sub-sector, las nuevas incorporaciones son 83.315, de las cuales apenas 40.626 inscripciones de nuevos contribuyentes (es decir 48,76 %) y 42.689 (o el 51,24 %) que antes usaron el régimen general (y, supuestamente, ya pagaban IVA/IR). De las 107.651 nuevas inscripciones en total, 42.689 (39,65 %) están contribuyendo a una recaudación extra.

Los taxistas forman parte del sector transporte y en este sector se puede observar de la tabla anterior que casi el 90 % de las incorporaciones son taxistas "formales", que ya tenían RUC por otras razones (por ejemplo, para poder matricular su auto o para acceder algún tipo de crédito).

El SRI también presentó datos sobre el número de actividades categorizadas por nivel de ingresos y sector. Como promedio de todos los sectores combinados, el 82,74 % de las incorporaciones se clasificó en el nivel de ingresos anuales hasta US\$ 5.000 (comercio: 75,87 %; servicio: 93,07 % y transporte: 22,70 %) y (acumulativo) 94,33 % en los primeros dos niveles de ingresos anuales hasta US\$ 10.000 (comercio: 90,71 %; servicio: 97,98 % y transporte: 85,01 %).

Según información del SRI, la recaudación por el RISE en el período agosto hasta diciembre de 2008 fue apenas US\$ 621.000 (es decir, unos US\$ 3,64 al mes por nuevo contribuyente). El SRI tenía previsto recaudar en el 2009 por concepto del RISE a nivel nacional un monto de 28 millones de dólares, sin embargo la recaudación fue de solo US\$ 15'327.611, lo que para el SRI quedó muy lejos de la meta planteada. A nivel nacional ya comienzos del año 2010, se tenían inscritas 281.495 personas en este régimen.

Concluyendo, la participación del SRI en Ecuador se ve que cada vez está teniendo una participación más activa (reformas de gran importancia en la leyes tributarias), debido que como se denota anteriormente, la política fiscal y los ingresos provenientes de la recaudación tributaria son los ejes principales para la elaboración de política económica en el país (justificada por la no existencia de política monetaria). Así también, se puede mencionar que con las reformas realizadas se establece mayor participación del SRI en la regulación de los mercados, incrementando así el contrato social entre la administración tributaria y los contribuyentes.

La Informalidad como se evidencia, por un lado se está tratando de regular con la implementación del RISE con el objeto de las personas de esas características comiencen a tributar aunque en pequeñas cuotas, pero que comiencen a ser regulados e integrados en la base de contribuyentes; y por otro lado, se está incrementando el seguimiento y control hacia los contribuyentes que por voluntad propia o por fallos en la declaración de los impuestos evaden sus obligaciones.

Conclusiones

La economía informal florece donde no hay acceso a los mecanismos legales necesarios para la especialización dentro de las empresas y para la interacción mediante transacciones basadas en los derechos de propiedad. Sin lugar a duda, en cualquier economía existe cierto grado de informalidad, pero en Ecuador y varios países de la región, es considerada una norma.

Para que los beneficios de la economía de mercado lleguen a quienes viven en el mundo informal se deben comprender las causas subyacentes de la informalidad, para así adoptar políticas integrales e inclusivas. La mayoría de gente en el sector informal no puede hacer que el mercado funcione en su beneficio porque está fragmentada en grupos no especializados, donde no se puede clasificar el trabajo de forma eficiente y se carece de los medios necesarios para definir, beneficiarse o hacer cumplir sus derechos económicos.

La informalidad es una actividad que no requiere local para su funcionamiento. Gran parte de las unidades de producción informal funciona sin local, y el resto, funcionan de manera anexa al hogar o en espacios públicos. Esto se da ya que las personas no cuentan con los recursos para comprar o alquilar un local, y es aquí donde el Estado debería intervenir mediante el otorgamiento de créditos o mediante la asignación de un puesto fijo para seguir trabajando.

Fortalecer la organización y los derechos de representación de los trabajadores y empresarios en la economía informal constituye el elemento esencial de la estrategia encaminada a la formalización y el camino conducente al ejercicio de otros derechos o recursos. La interacción entre las políticas económicas y sociales y el entorno reglamentario del funcionamiento de los mercados de trabajo debe comprenderse en distintos contextos, a fin de que las políticas aborden las causas profundas, y no sólo los síntomas y las manifestaciones de la actividad informal.

Por consiguiente, identificar los factores específicos que contribuyen a la dinámica de la formalidad/informalidad en los contextos nacional y local, y comprender su diversidad, es una primera medida, pese a su complejidad, para elaborar respuestas de política idóneas. Las buenas prácticas sugieren la necesidad de preparar un conjunto completo de iniciativas de política y, especialmente, de promover la coherencia y fortalecer las sinergias positivas en todas las actividades.

La discusión en la Conferencia Internacional del Trabajo (2007: 44) sobre las empresas sostenibles también llegó a la conclusión de que los reglamentos, bien diseñados, transparentes, fiables y debidamente comunicados, incluidos los que respaldan las normas ambientales y laborales, son positivos para los mercados y la sociedad. Facilitan la formalización e impulsan la competitividad sistémica. La reforma reglamentaria y la supresión de las restricciones empresariales no deberían ir en detrimento de esas normas.

A nivel macro, la legislación y las políticas que promueven la igualdad para ampliar el acceso de la mujer a los recursos productivos, con inclusión de la tierra, la propiedad, la herencia, la tecnología, el desarrollo de competencias y el crédito, son un componente esencial para crear un entorno favorable al desarrollo de las estrategias en beneficio de los pobres. Es preciso diseñar políticas fiscales y comerciales que eviten las distorsiones que favorecen a los productores hombres y a las grandes empresas de propiedad extranjera.

La adopción de políticas y medidas destinadas a apoyar a los trabajadores, en particular las responsabilidades familiares no remuneradas de las mujeres, es una necesidad fundamental para aumentar las oportunidades de empleo de éstas. Dado que en la mayoría de las sociedades del mundo las responsabilidades familiares siguen estando principalmente en manos de la mujer, su capacidad para participar en la economía remunerada depende de sus responsabilidades en materia de cuidado, tanto en el hogar como en la comunidad. La aplicación de políticas macroeconómicas que reducen a un mínimo las responsabilidades sociales del Estado a través de diferentes políticas y medidas, agudizan esas cargas.

Según datos de la Organización Internacional del Trabajo, en su publicación Panorama Laboral 2011, afirma que el 83% de personas de América Latina que pertenecen a este tipo de economía tienen educación básica y no continúan los estudios. Es por eso que la educación en el Ecuador debería ser de fácil acceso sin trabas ni impedimentos para que todas las personas por lo menos acaben la educación secundaria pero con calidad y en instituciones reguladas y supervisadas por el Estado.

Según los mismos datos, en América Latina, para fines del 2010, 93 millones de personas (50% de la población ocupada) tenían un empleo informal. De ese total, 60 millones estaban en la economía informal propiamente dicha, 23 millones tenían un empleo informal sin protección social trabajando en el sector formal, y 10 millones un empleo informal en el servicio doméstico.

Además, la abundancia de contratos verbales hace que los empleados informales posean de un instrumento legal que pudiera ser utilizado para defender sus derechos laborales. Lo único que hace la falta de seguridad social en el trabajo es crear mayor pobreza y menor bienestar.

Ahora, lo positivo de esto es que hacia fines esta última década, el mayor impulso de las políticas ha intensificado la búsqueda de soluciones y respuestas innovadoras capaces de fomentar el trabajo decente para una proporción considerable de la mano de obra, preservando y aumentando sus ingresos y perspectivas de remuneración.

La informalidad, como se evidencia, por un lado se está tratando de regular con la implementación del régimen impositivo simplificado del Ecuador (RISE) con el objeto de que las personas de esas características comiencen a tributar aunque en pequeñas cuotas, pero que comiencen a ser regulados e integrados en la base de contribuyentes; y por otro lado, se está incrementando el

seguimiento y control a los contribuyentes que por voluntad propia o por fallos en la declaración de los impuestos evaden sus obligaciones.

El régimen impositivo simplificado del Ecuador (RISE) es más conveniente que el régimen general.

En cuanto a recaudación tributaria, en el Ecuador se percibe un gran cambio en el comportamiento de los contribuyentes a raíz del cambio de gobierno en el año 2007. Existe un cambio positivo en términos del incremento del pago de impuestos (incremento de recaudación), disminución de la informalidad (mayor número de inscritos en la base de contribuyentes), y de déficit del gobierno central (incremento de satisfacción de necesidades sociales).

Es por eso que los contribuyentes responden positivamente en términos de confianza con su Gobierno, ya que comparten los objetivos marcados en función de su política económica, reciben de cierta manera beneficios directos o indirectos de los impuestos pagados, pueden ver claramente la intensidad en la regulación y en el control por parte de la administración pública hacia las personas con mayor renta anual y hacia las empresas con explotación laboral (que acostumbraban a no pagar impuestos o a pagar menos de lo que realmente debía haber pagado).

Recomendaciones

El SRI y el Ministerio de Relaciones Laborales tienen la plena facultad de crear políticas y acciones para que el Ecuador pueda solucionar sus necesidades y situaciones específicas con el propósito de generar más y mejores empleos para mujeres y hombres, lo cual a su vez repercute positivamente en el crecimiento económico, y permita enfrentar desafíos persistentes, como son los de la pobreza y la desigualdad. Es importante poner de relieve la importancia del empleo como un dinamizador de la economía. La creación de empleo, de trabajo decente, es un instrumento fundamental para superar la pobreza y la exclusión. Con empleos dignos, se facilitaría la inclusión social y se tendrían sociedades prósperas y competitivas.

Determinar el grado de seguridad que tienen los trabajadores es fundamental, y la economía informal también debería estar garantizada por la seguridad del mercado laboral; es decir, buenas oportunidades de trabajo derivadas de un nivel elevado de empleo resultante de políticas macroeconómicas adecuadas; seguridad del empleo, que resulta de protección contra el despido arbitrario, reglamentación de la contratación y del despido, estabilidad en el empleo compatible con el dinamismo económico; seguridad ocupacional que implica implantarse en un segmento profesional o carrera, y tener la oportunidad de consolidar un sentimiento de pertenencia mediante el propio perfeccionamiento; y seguridad en el trabajo que garantice protección contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a través de normas de salud y seguridad y la regulación del tiempo de trabajo.

En general, la seguridad social en la economía informal puede iniciarse con elementos básicos, como el acceso a la asistencia médica básica; un sistema de prestaciones familiares que facilite la asistencia de los niños y niñas a la escuela; un sistema de programas selectivos con transferencias básicas en efectivo, que proporcione cierto grado de seguridad de los ingresos a personas que componen la población activa; es decir, una asistencia social conjugada con programas de obras públicas y políticas similares relativas al mercado de trabajo; un sistema de pensión básica universal, de vejez, invalidez y supervivencia, que apoye efectivamente a toda la familia, etc.

Para lograr el trabajo decente y reducir la pobreza, tanto en lo inmediato como a largo plazo, es necesario atajar las causas profundas y no sólo las manifestaciones negativas de la actividad informal y de la informalización. Las medidas para ampliar los derechos laborales, mejorar la protección social, invertir en los conocimientos y las capacidades de los trabajadores o proporcionar a los microempresarios acceso a créditos y a otros servicios de apoyo son fundamentales para tratar las manifestaciones de la actividad informal (que incluyen normas laborales deficientes, diversas formas de inseguridad y limitaciones a la iniciativa empresarial), pero no son suficientes.

Se entiende como causas profundas a los obstáculos jurídicos e institucionales que hacen difícil, cuando no imposible, que los empresarios o los trabajadores puedan integrarse o mantenerse en el sector formal, las políticas de los gobiernos nacionales que con frecuencia limitan directa o indirectamente la creación de empleo en la economía formal, la ausencia o la falta de acceso a instituciones (relacionadas o no con el mercado) y las tendencias demográficas como la intensa migración rural/urbana.

También es importante promover una buena gobernanza y reducir los costos que suponen para los gobiernos la existencia del sector informal y el fenómeno de la informalización. Con frecuencia, los trabajadores y los empresarios del sector informal son objeto de acoso, chantaje y extorsión practicados por funcionarios corruptos y tienen que hacer frente a costos prohibitivos y a procedimientos burocráticos muy complejos para establecer y gestionar las empresas.

Promocionar más el RISE sería una medida fiscal ideal, puesto que lo único que se conseguiría sería mayor número de inscritos (contribuyentes), por tanto, mayor recaudación tributaria y reducción del capital muerto.

Referencias bibliográficas

- Alm, James (1995) *Economic and Non economic factors in tax compliance*. Estados Unidos.
- Alm, James (2004) *Taxing the hard - to - tax. Contributions to economics analysis*. Estados Unidos. Elsevier.
- Alm, James (2007) *Tax Morale and tax evasion in Latin America. International studies program*. Estados Unidos.
- Avilés, Miguel (2007) *Implantación de un modelo simplificado para el Ecuador. Maestría internacional en administración tributaria y hacienda pública*. Ecuador. SRI.
- Banco Central del Ecuador (2007) *Coyuntura del mercado laboral: Diferencias entre las investigaciones del mercado laboral ecuatoriano*. Quito: Banco Central del Ecuador.
<http://www.bce.fin.ec/documentos/Estadisticas/SectorReal/Previsiones/IndCoyuntura/Empleo/mle200709.pdf> [Acceso: 10/10/2011].
- Banco Central del Ecuador (2004) *Evolución de mercados laborales formales e informales en Ecuador: Una definición alternativa*.
<http://www.bce.fin.ec/docs.php?path=./documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/Apuntes/ae46.pdf> [Acceso: 2/03/2012].
- Banco Interamericano de Desarrollo (2001) *Lineamientos para la microempresa en el Ecuador*
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=624596> [Acceso: 29/10/2011].
- Banco Interamericano de Desarrollo (2010) *Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe*. Suiza.
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=751489> [Acceso: 21/01/2012].
- Comunidad Andina (2004) *El sector informal en Colombia y demás países de la Comunidad Andina*. Colombia.
http://estadisticas.comunidadandina.org/eportal/contenidos/contdc_14.pdf [Acceso: 16/12/2011].
- Cummings, Ronald (2001) *Cross cultural comparisons of tax compliance behavior*. Estados Unidos.
- Cummings, Ronald (2006) *Effects of tax morale on tax compliance: Experimental and survey evidence*. Estados Unidos.
- De Soto, Hernando (1986) *El otro sendero*. Perú. Instituto Libertad y Democracia.

- Escuela Superior Tecnológica del Litoral (2010) ***Evaluación económica del régimen impositivo simplificado del Ecuador (RISE) y su impacto tributario.*** Guayaquil, Ecuador.
<http://www.dspace.espol.edu.ec/bitstream/123456789/6281/1/Evaluacion%20Econ%C3%B3mica%20del%20R%C3%A9gimen%20Impositivo%20Simplificado%20del%20Ecuador%20-%20RISE.pdf> [Acceso: 2/02/2012].
- Fernández-Kelly, Patricia (2006) ***Out of the shadows: Political action and informal economy in Latin América.*** Estados Unidos.
- Heyes, Jason (2007) ***Tackling unregistered work through social dialogue: The turkish and european experience.*** Suiza.
- Organización Internacional del Trabajo (2011) ***Panorama laboral 2011: América Latina y el Caribe.*** Perú.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/publ/documents/publication/wcms_171539.pdf [Acceso: 19/01/2012].
- Organización Internacional del Trabajo (2009) ***Definición ampliada del mercado informal.*** Perú.
<http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/oitreg/activid/proyectos/actrav/proyectos/pdf/defamp.pdf> [Acceso: 15/12/2011].
- Organización Internacional del Trabajo (2002) ***El trabajo decente y la economía informal.*** Suiza.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/---reloff/documents/meetingdocument/wcms_078894.pdf [Acceso: 15/12/2011].
- Organización Internacional del Trabajo (2007) ***La economía informal: hacer posible la transición al sector formal.*** Suiza.
http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/meetingdocument/wcms_125491.pdf [Acceso: 4/02/2012].
- Organización Internacional del Trabajo. (2006) ***Puesta en práctica del Programa Global de Empleo: Estrategias de empleo en apoyo al trabajo decente.*** Suiza.
- Organización Internacional del Trabajo. (2006) ***Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica.*** Suiza.
- Organization for Economic Cooperation and Development (2006) ***Boosting jobs and incomes: Policy lessons from reassessing the OECD jobs strategy.*** Francia.
- Organización Internacional del Trabajo. (2007) ***The informal economy: enabling transition to formalization.*** Suiza.
- Organización Internacional del Trabajo (1999) ***Trabajo decente y protección para todos.*** Perú.
- Organización Internacional del Trabajo (2006) ***Cambios en el mundo del trabajo.*** Suiza.

Organización Internacional del Trabajo (2006) ***Seguridad social para todos: Una inversión en el desarrollo económico y social mundial; documento de consulta.*** Suiza.

Perry, Guillermo (2007) ***Informality: Exit and exclusion.*** Estados Unidos.

Schneider, Friedrich (2002) ***The size and development of the shadow economies of 22 transition and 21 OECD countries.*** Alemania.

Tanzi, Vito (2004) ***Underground economy and tax evasion in the United States. Estimates and implications.*** Estados Unidos.